الخدمة المدنية فى القانون السودانى والمقارن

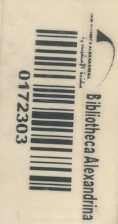
تاليف

الدكتور القطب محمد طبلية

أستاذ القانون الإدارى « المساعد »

ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق — جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)

المطبعة العالمية ١٦، ١٧ شارع ضريح سعد بالقاهرة



الخدمة المدنية فى القانون السودانى
والمقارن

تأليف

الدكتور القطب محمد طبلية
أستاذ القانون الإدارى « المساعد »
ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق — جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)

المطبعة العالمية ١٦، ١٧ شارع ضريح سعد بالقاهرة

الخدمة المدنية فى القانون السودانى والمقارن

بقلم

الدكتور القطب محمد طبلية

أستاذ القانون الإدارى « المساعد »

ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق — جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)

فصل تمهيدى

١ ــ موضوع الدراسة :

هذه دراسة لموضوع « الخدمة المدنية »[1] فى القانون السودانى مع مقارنة بتشريعات الجمهورية العربية المتحدة المماثلة بصفة أساسية ، وبتشريعات بعض البلاد الأخرى بصفة ثانوية ، وحين تكون لذلك فائدة ظاهرة .

---

(١) حتى عام ١٩٥١ كانت تحكم شئون الموظفين فى مصر أوامر ولوائح شتى ، أهمها دكريتو ٢٤ يونية سنة ١٩٠١ « بلائحة المستخدمين الملكيين فى مصالح الحكومة » ، ورغم مضى نصف قرن حدثت خلاله حربان عالميتان كبيرتان غيرتا وجه التاريخ ، التطورات العميقة والمتلاحقة فى مصر ، ورغم قلق الموظفين على حاضرهم ومستقبلهم ، فقد بقيت تلك الشئون خاضعة فى جزء كبير منها على الأقل لسلطة الإدارة التقديرية ، حتى لقد كان من الأقوال الدارجة فى ذاك الوقت أن الدرجات والترقيات نقود فى جيب الوزير يعطيها لمن يشاء . وفى عام ١٩٥١ أصدر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ « بنظام موظفى الدولة » . ورغم التعديلات الكثيرة المتوالية التى أدخلت عليه ، فقد كان هناك إلحاح فى طلب تغييره تغييراً أساسياً . وفى عام ١٩٦٤ أصدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ « بنظام العاملين المدنيين بالدولة » .

وإذا كان هذا هو ما صار عليه المشرع المصرى بشأن القوانين التى تحكم شئون عمال الدولة فسماها تارة « لائحة المستخدمين الملكيين فى مصالح الحكومة » وأطلق عليها تارة أخرى ، « نظام موظفى الدولة » ومرة ثالثة « نظام العاملين المدنيين بالدولة » فإن بلاداً عربية أخرى (منها السودان) تستخدم لنفس المعنى عبارة « الخدمة المدنية » سواء فى تشريعاتها أم فى دواوينها أم على أقلام كتابها .

وعبارة : « الخدمة المدنيــة » ترجمة للعبارة الإنجليزية Civil service التى تعنى الخدمة غير العسكرية ومنها عبارة "Public service" أى « الخــدمة العامة » وعبارة Public servant أى الخادم أو الموظف العام .

=

ومما تنبغى الإشارة إليه هنا أن مادة القانون الإدارى لا وجود لها حق الآن بين المواد التى تدرس بكلية الحقوق بجامعة الخرطوم . كذلك فان القضاء السودانى — كالقضاء الإنجليزى[1] — قضاء موحد ، ويطبق — كهذا الأخير — قواعد واحدة على سائر المنازعات حتى تلك التى تكون الإدارة طرفاً فيها .

وقد كان من نتيجة هذا الوضع عدم وجود فقه إدارى سودانى . وهذا البحث الذى أقدمه هو — فيما أعلم — أول دراسة من نوعها للخدمة المدنية فى السودان .

ولقد حاولت — قدر الطاقة — ألا يكون البحث قاصراً على دراسة النصوص الجافة ، وإنما مددته إلى حد ما إلى الجوانب التاريخية والإنسانية والدراسات الحديثة فى علم الإدارة العامة ، وذلك لأنى مع الرأى القائل بأن القانون الإدارى ليس علماً قانونياً فحسب ، بل إن له جوانبه السياسية والاجتماعية والتنظيمية والإنشائية[2] .

= وفى الفترة التى نجتازها الآن والتى نصر فيها ونؤكد أن العمل بالدولة تكليف ، وأنه خدمة وليس سلطة ، فى هذه الفترة بالذات تظهر مميزات الاستخدام التشريعى لعبارة « الخدمة المدنية » .

ولكنى رغم ذلك أفضل عبارة : « العاملين المدنيين » أو « عمال الدولة » أو أية عبارة مشتقة من كلمة « العمل » . وليس ذلك فقط لأن العمل حق وواجب وشرف ومتعة وعبادة ، ولكن أيضاً لأن الدولة العربية الإسلامية قد استخدمت فى نفس المعنى كلمة : « عمال » مما يبين معه أن الكلمة ذات أصالة فى تراثنا ودواويننا (انظر على سبيل المثال — مقدمة ابن خلدون — فصل فى مراتب الملك والسلطان وألقابهما — ديوان الأعمال والجبايات — طبعة المطبعة الخيرية بمصر سنة ١٣٢٢ هـ — ص ١٣٢) .

(١) انظر فى نظام القضاء الانجليزى : الدكتور محمود حافظ ، القضاء الإدارى سنة ١٩٦٦ ص ٩١ وما بعدها ، والدكتور فؤاد العطار ، القضاء الإدارى سنة ٦٣/١٩٦٤ ، ص ١٦٩ وما بعدها ، والدكتور عبد الفتاح حسن ، السلطة المختصة بتأديب العاملين ، مجلة العلوم الإدارية ، أغسطس ١٩٦٥ ص ٣٧ ، والدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، القضاء الإدارى ومجلس الدولة ، طبعة ثالثة ص ١٨ .

(٢) انظر فى هذا المعنى بحثاً للدكتور عبدالحميد متولى بعنوان «أزمة القانون الإدارى» ، طبعة ثانية سنة ١٩٥٥ من ص ١ إلى ٣٢ ، والدكتور فؤاد مهنا ، الأسس التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة ، مجلة العلوم الإدارية التى تصدرها شعبة الجمهورية العربية المتحدة للمعهد الدولى للعلوم الإدارية ، يونيو ١٩٦٢ ص ٩ وما بعدها .

وبعد هذا الفصل التمهيدى سأكتب فى فصول أربع (على التوالى) عن تعيين الوظفين وحقوقهم وتأديبهم وانتهاء خدمتهم .

٢ ـ كلمة فى الوظيفة[١] العامة :

الاهتمام بالوظيفة أو الخدمة العامة أمر تستلزمه طبيعة الأشياء . فهناك فرق بين من يعمل لنفسه ومن يعمل لغيره ، وهناك فرق — أيضاً — بين ما إذا كان العمل لدى شخص معنوى خاص أم عام .

فالذى يعمل لنفسه يتحدد نجاحه أو فشله بمدى استعداده ومواهبه وحوافزه . وإذا أخطأ — وهو يتصرف فى شئونه الخاصة — لا تمتد آثار خطئه — أساساً — إلا إليه ثم إلى أفراد أسرته . فاذا باع ، بغبن مثلا ، أو اشترى بأكثر من الثمن ، أو تواكل فى طلب الرزق .. إلخ فإنه لا يجنى — أصلا — إلا على نفسه ، ثم على من يعول .

وإذا ما بلغت به الحال درجـــة السفه فإن القانون يتدخل ليحميه ويحمى غيره منه .

وفى حالة العمل لدى الغير ، فانه إذا كان رب العمل شخصاً طبيعياً فهو يراقب العامل ويكافئه أو يحاسبه دون تعقيدات أو إبطاء .

وفى حالة الأشخاص المعنوية الخاصة تـكون للمديرين والرؤساء المباشرين سلطات واسعة يستطيعون بها مكافأة المحسن ومعاقبة المسىء من غير أن تقف فى سبيلهم معوقات الروتين[٢] ومساوىء البيروقراطية[٣] .

---

(١) كلمة « وظيفة » وجمعها « وظائف » معروفة ومستخدمة فى نفس المعنى لدى الـكتاب العرب القدامى (انظر ابن خلدون) نفس المرجع ونفس الفصل ص ١٢٨ .

(٢) كلمة « روتين » كلمة شائعة فى لغة الدواوين فى مصر ، وتعنى البطء والتقيد بالتقاليد الإدارية البالية وفقدان روح المبادرة والتصرف المستقل . وترسم الـكلمة رسماً واحداً فى الانجليزية والفرنسية وتكتب هكذا "Routine" وهى (بالفرنسية) مأخوذة من الـكلمة "Route" أى (طريق) ، وتعنى كلمة "Routine" بالفرنسية ، التصرف بحكم العادة التى تكونت من التكرار ، ومعناها بالانجليزية النسق المطرد فى العمل . وهكذا فإن معنى الـكلمة متقارب فى اللغات المختلفة (قارن الدكتور سيد الهوارى ، الإدارة العامة طبعة ١٩٦٥ ص ١٤٥) .

(٣) « من دراسة المجتمعات التقليدية يتبين أن الاعتماد على السجلات المـكتوبة والوثائق =

أما فى حالة الأشخاص المعنوية العامة (كالدولة والأشخاص المعنوية الأخرى) فإن الأمر جد مختلف. فليس هنا عامل وصاحب عمل، بل الكل عمال الدولة تنظم علاقاتهم بها، وعلاقات بعضهم ببعض، القوانين واللوائح القائمة. وكثيراً

= كأداة للادارة لم تكن معروفة فى تلك الحقب إلا فى النادر» وكان الأساس هو الاستناد إلى الرواية وما تعيه الذاكرة. ثم بدأت الإدارة العامة فى شكلها الحديث بالتدوين فى السجلات تجنباً للنسيان من جهة، واحترازاً من خيانة بعض الحكام والعمال من جهة أخرى.

ولما اتسعت رقعة الدولة ومساحتها، وكثر رعاياها، وتشعبت شئونها، وأخذ التعقيد والتركيب يسريان فى أمورها صار من العسير أن ينهض رجل واحد بمسئولياتها، وكان لا مفر من أن يعهد الحاكم ببعض سلطاته إلى مساعديه، فنشأ عن ذلك ما يسمى بالبيروقراطية (الديوانية). وكلمة بيروقراطية مقتبسة من كلمة مكتب «دلالة على أن شاغل الديوان أو المكتب فى النظام البيروقراطى يرمز بحكم مركزه إلى السلطة». وعلى أية حال فقد نشأ عن «الديوانية» وتوزيع السلطة على هذا النحو، أن قام ذلك التنظيم المعروف والمقسم إلى وحدات ومصالح على أساس التقسيمات الوظيفية وتفويض السلطات. ومن المحقق أن البيروقراطية فى شكلها الأول على الأقل كانت تعنى القيام على خدمة الطبقة الحاكمة.

غيرأن التحول العظيم من الحكم الفردى إلى الديمقراطية أثر بدوره على تحول البيروقراطية بمعناها السابق «إلى نظام الخدمة العامة الذى يهدف إلى خدمة المجموعة» (انظر بحثاً بعنوان: الإدارة العامة، من البيروقراطية إلى الخدمة العامة. للبروفسير اجبرت دى فريز عميد معهد الدراسات الاجتماعية بلاهاى ص ٨ وما بعدها من القسم العربى من مجلة السودان للادارة والتنمية، المجلد الأول سنة ١٩٦٥، وانظر كذلك: فى مفهوم البيروقراطية، الدكتور سيد الهوارى، نفس المرجع ص ١٤١ — وانظر أيضاً: فى أصل كلمة: «الديوان» مقدمة ابن خلدون — فصل فى مراتب الملك والسلطان وألقابهما — ديوان الأعمال والجبايات، وانظر كذلك: الأحكام السلطانية للماوردى، مطبعة السعادة ص ١٧٥ وما بعدها — الباب الثامن عشر «فى وضع الديوان وذكر أحكامه» وقد جاء فيه والديوان موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال، ومن يقوم بها من الجيوش والعمال. وفى تسميته بالديوان وجهان: أحدهما أن كسرى اطلع ذات يوم على كتاب ديوانه فرآهم يحسبون مع أنفسهم فقال: ديوانه أى مجانين. فسمى موضعهم بهذا الإسم، ثم حذفت الهاء عند كثرة الاستعمال تخفيفاً فقيل: ديوان. والثانى أن الديوان بالفارسية اسم الشياطين، فسمى الكتاب باسمهم لحذقهم بالأمور وقوتهم على الجلى والخفى، وجمعهم لما شذ وتفرق. ثم سمى مكان جلوسهم باسمهم فقيل «ديوان». وأول من وضع الديوان فى الإسلام عمر رضى الله عنه. ومما تقدم يتبين أن كلمة «الديوان» تعنى السجل أو الكتاب الذى يسجل فيه كل «ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال، ومن يقوم بها من الجيوش والعمال»، كما تعنى العمال الذين يقومون بالعمل فيه، وكذلك المكان.

ما تؤثر الإجراءات المكتبية ، والاعتبارات الشخصية على حسن الأداء ، وكفاءة الإنتاج .

هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن الأخطاء فى العمل العام تمتد آثارها إلى الشعب كله ، وكثيراً ما تؤدى إلى كارثة أو ما يشبه الكارثة .

والدولة الحديثة تتدخل فى كثير من المرافق حتى ما كان منها ذا صبغة اقتصادية أو تجارية ، وهذا يعنى تضاعف مسئولياتها نحو اختيار عمالها ومنفذى سياستها .

وإذا كانت الشعوب قد ناضلت وضحت فى سبيل إرساء القواعد الديمقراطية ، والنظم الدستورية التى تجعل اختيار حكامها راجعاً إليها ، فإنها كذلك تناضل ، ويجب أن تناضل على طريق حسن « الإدارة العامة » فيها .

ومن المحقق أن العبرة ليست بالقوانين ، بل ، وفى المقام الأول ، بالقائمين على تنفيذها — لهذا وجب البحث عن خير الطرق لاختيار عمال المرافق العامة ، وتوفير الضمانات والظروف الكفيلة بحملهم على أدائهم واجباتهم على خير وجه .

ونسارع إلى التنويه هنا بأمرين :

أولهما : وجوب مجاراة التطور السائد والمتجه نحو تقييد سلطات الإدارة وتحديد حقوقها وواجباتها ، وتفصيل اختصاصها وما لها وما عليها بالتشريع اللازم ما استطعنا إلى ذلك سبيلا . فشئون التعيين والترقية — مثلا — يجب أن يوضع لها من الحدود القانونية والضوابط ما يكفل حسن الاختيار . وخدمة الصالح العام ، فلا تترك للأهواء والاستبداد الوظيفى .

ثانيهما : أن عصر الارتجال فى الإدارة العامة يجب أن ينتهى . وإذا كان الأخذ بالأساليب والقواعد العلمية الحديثة فى الإدارة العامة واجباً فى الدول المتقدمة ، فهو فى الدول النامية أوجب . إن الاهتمام بتوفير الأموال والأدوات والمعدات اللازمة لأى مشروع ، يجب أن يصاحبه اهتمام باعداد القوى البشرية العاملة فيه ، وإلا كنا كمن يحرث فى الماء ، أو يبذل فى الهباء .

٣ — نبذة من التاريخ والتطور التشريعى :

تشغل مصر الجزء الشمالى من وادى النيل الكبير ، ويشغل السودان الجزء

الجنوبى منه . فإذا كانت الطبيعة قد جعلت منهما كلا فوق الأحداث ، فإن تاريخهما واحد منذ أقدم العصور .

وإن زيارة لمتحف الآثار السودانى الناشىء ، والقائم على شاطىء النيل الأزرق بالخرطوم ، ومقارنته بشقيقه القائم على شاطىء النيل بالقاهرة ، لـكفيلة بتأكيد هذا الحق الذى لا ريب فيه . وليس بعد حديث الآثار حديث .

يقول السيد/محمد أحمد محجوب ، الأديب والشاعر المعروف ورئيس مجلس الوزراء السودانى السابق فى كتابه : «الحكومة المحلية فى السودان »(١) أن السودان قد عرف مصر من قديم الزمان . . . وأن المؤرخين جميعاً متفقون على أن مصر الفرعونية حكمت السودان ردحاً من الزمن ، وقد انتشرت فيه حضارة الفراعنة ودياناتهم. والمؤرخون متفقون أيضاً على أن السودان قد غزا مصر وحكمها.. ولـكن الملك لم يدم لهما حين تغلب البطالمة عليهما . . . . ولما كان الإسلام قد انتشر فى مصر حوالى عام ٦٣٩ ميلادية فقد تدفق سيل العرب المهاجرين إلى السودان ، كما غزا عبد الله بن أبى السرح عام ٦٤٢ النوبة السفلى ، وأخذ الدين الإسلامى والعنصر العربى يتغلبان على البلاد .... وكان طبيعياً أن تقوم فى المهاجر العربية دويلات صغيرة . . . ثم انقسمت بلاد النوبة بين الفونج فى الجنوب (وعاصمتهم سنار) ، والـكشاف فى الشمال (وعاصمتهم الدر) وقامت سلطنة الفور(٢) فى السودان الغربى ، وعاصرت مملـكة سنار ، وقامت بينهما حروب . وقد أخذ سلطان الفونج فى الزوال عام١٧٦١ بينما استمرت السيادةللفور فى كردفان حتىعام ١٨٢١ حيث بدأ حكم محمدعلى ومن جاء بعده . وقد استمر هذا الحـكم حتى عام ١٨٨١ حيث قام الحـكم المهدوى إلى عام ١٨٩٨ . ومن هــذا التاريخ الأخير بدأ حكم السودان طبقاً لوفاق ١٨٩٩/١/١٩ وملحقه المؤرخ ١٠ يوليو سنة ١٨٩٩ ، والمادة (١١) من المعاهدة التى عقدت بين مصر وبريطانيا فى ١٩٣٦/٨/٢٦ . وقد نصت المادة الثالثة من

---

(١) طبعة مصطفى البابى الحلبى ، مصر ، سنة ١٩٤٥ ص ٢٢ ، وانظر كذلك المراجع المشار إليها فيه .

(٢) كانت سلطنة الفونج تعرف بالسلطنة الزرقاء ، وكانت سلطنة الفور تعرف بالسلطنة الخضراء ، وكانت مصر معروفة وقتذاك بالسلطنة الحمراء (الدكتور محمد محي الدين عوض — القانون الجنائى طبعة سنة ١٩٦٣ ص ٢٥ وما بعدها .

الوفاق على أن « تسند الرياسة العليا العسكرية والمدنية فى السودان إلى موظف واحد يلقب « حاكم السودان » . . . ونصت المادة الرابعة على أن « القوانين والأوامر واللوائح التى يكون لها قوة القانون .... يجوز سنها أو تعديلها أو نسخها من وقت لآخر بمنشور من الحاكم العام » . ونصت المادة الخامسة على أنه « لا يسرى على السودان ... شىء ما من القوانين أو الأوامر العالية ، والقرارات الوزارية المصرية .... إلا ما يصدر بإجرائه منها منشور من الحاكم العام ...

وجاء فى المادة (١١) السابق ذكرها ما يأتى « . . . تبقى سلطة تعيين الموظفين فى السودان وترقيتهم مخولة للحاكم العام ... » .

وكان تعيين الحاكم العام وفصله يتم بأمر عال خديوى « يصدر برضاء الحكومة البريطانية» ، وكان الحاكم العام وكبار معاونيه فى العاصمة والأقاليم من البريطانيين . وكانت سلطاتهم مطلقة .

وإذا كان وفاق سنة ١٨٩٩ بشأن إدارة السودان يعرف بالاتفاقية الثنائية ، مما يعنى اشتراك مصر فى هذه الإدارة . لكن الواقع كان غير ذلك ، إذ كانت مصر نفسها مغلوبة على أمرها ، ومحتلة بالجيوش البريطانية حتى عام ١٩٥٦ ، وهو تاريخ استقلال السودان ، وتطهير أرضه وأرض مصر من الجيش الانجليزى البغيض .

* * *

هذا ، أما من ناحية الشريعة المطبقة فى السودان ، فقد كانت الشريعة الإسلامية هى قانون البلاد منذ الفتح الإسلامى ، واستمرت كذلك فى عهد محمد على ومن جاء بعده ، إذ « كان المحاكم الشرعية فى هذا العهد الأخير اختصاصها فى المسائل الخاصة بالأحوال الشخصية والوراثة ونقل الملكية » ، « كما كانت الشريعة سائدة من الناحية الجنائية » ، « وأنشئت محاكم للفصل فى الخصومات المدنية والتجارية وسميت بمجالس الأقاليم أسوة بالنظام المتبع فى مصر ... » .

وفى عهد المهدى وخليفته كان النظام المتبع « فى المحاكم من حيث الإجراءات والبينة والقانون المطبق هو نظام الشريعة الإسلامية » .

وفى ظل وفاق سنة ١٨٩٩ وضع قانون العقوبات ، وقانون الإجراءات الجنائية عام ١٨٩٩ على نسق القانون الهندى ، ثم أصدر القانون المدنى عام ١٩٠٠ ، ثم

وضعت بعد ذلك قوانين مالية وإدارية الخ[1] .

* * *

وفى سنة ١٩١٠ ، بعد أن لوحظ أن المسائل ذات الصفة الفنية قد كثرت ، رؤى استشارة المختصين فيها ، وتكون مجلس للحاكم العام من المفتش العام والسكرتير القضائى ، والسكرتير المالى والسكرتير الإدارى كأعضاء دائمين بحكم وظائفهم ، ومن أربعة أعضاء آخرين يعينهم الحاكم العام بأشخاصهم . وكان للمجلس رأى استشارى فى تعيين الموظفين وترقيتهم إذا طلب الحاكم العام منه ذلك . وكان لهذا الأخير مخالفة رأى الأغلبية مع إبداء الأسباب ، ولم يكن هناك فصل بين السلطات ، إذ كان مفتش الإقليم (البريطانى) هو الحاكم الإدارى وهو القاضى ، وهو المشرف على سائر الشئون داخل الإقليم .

وبقى الحكم مركزياً ومباشراً إلى أن جاءت لجنة ملنر سنة ١٩٢١ فرأت أن يعهد إلى السودانيين بالأعمال البسيطة تحت الرقابة البريطانية .

وهكذا عملت السياسة الاستعمارية على تنفيذ ما يسمى بالحكم غير المباشر ، وذلك للوصول إلى هدفين هما تقليل النفقات ، والظهور أمام الجماهير بأن الأوامر التى تصدر إليهم إنما تأتيهم من زعمائهم وليس من الرجل الأبيض الدخيل .

وتحقيقاً لهذه السياسة رؤى الاستفادة من الزعماء القبليين التقليديين وكذلك من الموظفين السودانيين .

ومن هذا التاريخ بدأ ما يعرف الآن بالإدارة الأهلية بالسودان .

ومن أهم عيوب هذا النظام أنه جعل لبعض رؤساء القبائل سلطة شبيهة بسلطة الأمراء فى عهد الإقطاع ، كما أنه جعل بعض الوظائف ميراثاً فى بعض الأسر والعائلات[2] .

* * *

---

(١) راجع فى كل ذلك السيد / محمد أحمد محجوب — نفس المرجع ، ص ٣٧ وما بعدها ، والدكتور محمد محي الدين عوض نفس المرجع ص ٢٥ ومابعدها .

(٢) انظر فى كل ما تقدم : السيد / محمد أحمد محجوب ، نفس المرجع ص ٦٥ وما بعدها ، وانظر كذلك فى موضوع « الإدارة الأهلية فى السودان » حسن أبشر الطيب ، مجلة السودان للادارة والتنمية ، المجلد الثانى يناير سنة ١٩٦٦ ص ٢٥ وما بعدها ، وانظر — أيضاً — بحثنا بعنوان « الحكم المحلى بالسودان » تحت الطبع .

٤ ـ كلمة عن تاريخ الخدمة المدنية فى السودان الحديث[1] :

يرجع المؤرخون تاريخ السودان الحديث إلى سنة ١٨٢١ (بداية حكم محمد على) الذى جمع عدداً من « الدويلات المتطاحنة فى إطار موحد عرف فيما بعد باسم « السودان الحديث » .

وكان الحكم فى السودان (كجزء من الإمبراطورية العثمانية المترامية الأطراف) يتسم بالمركزية المتطرفة وسيطرة السياسة على الإدارة[2] .

وإذا طغت السياسة على الإدارة ، انتفت الحيدة ، ودب القلق فى الأجهزة الإدارية[3] .

---

(١) انظر فى هـذا الموضوع بحثاً عن « الحيدة والاستمرارية فى الإدارة العـامة » ، منشورات معهـد الإدارة العـامة بالخرطوم ، منشورات غير دورية رقم ٧ — أكتوبر سنة ١٩٦٥ .

(٢) قارن « تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية » — الخرطوم — مايوسنة ١٩٦٧ — الفصل الثانى الفقرة ٢ — ٢٢ ومابعدها . وقد جاء فيه أن الحـكومة — فى ذلك العهد — قد أبرزت دور الإدارة باعتبارها وسيلة وأداة للحكم لامالكة له . وتميزت الإدارة ببيروقراطيتها التنظيمية بالمعنى الحميد لهذا الاصطلاح .

(٣) إن اعتداء السياسة على الإدارة ، وطرد الموظفين لأسباب شخصية ، وانتشار الرشوة فى الأداة الحـكومية — أمور بشعة فى كل زمان ومكان . ومع ذلك فاننا نقول مع السيد / محمد أحمد محجوب (نفس المرجع ص ٣٧) « إن نظام الادارة الذى كان سائداً لم يكن أقل كثيراً مما كان فى مثيلاته من البلاد الأخرى من شرقية وغربية » .

ففى انجلترا — مثلا — لم تكن للموظفين فى أول الأمر — مرتبات ثابتة ، وكان دخلهم من الإتاوات والرسوم التى يفرضونها على الأهالى ، والهدايا الاجبارية وغيرها مما يحصلون عليه بطرقهم الخاصة . وكان التعيين فى الوظائف قديماً وقفاً على الملك وحاشيته ، فلما انتقلت السلطة إلى الوزارة المسئولة أمام البرلمان صار حق التعيين للوزراء الذين كانوا يقومون بدورهم تحت تأثير أعضاء البرلمان من الحزب الحاكم ، وكان هؤلاء لايرشحون إلا أنصارهم فى دوائرهم الانتخابية .

وهكذا سادت الفوضى وشغل الأميون وغير الاكفاء الوظائف العامة . واستمرت الحال كذلك حتى عام ١٨٥٣ حيث تألفت لجنة لإصلاح الأداة الإدارية .

وفى الولايات المتحدة الأميركية ساد فى بداية القرن الماضى الشعار الذى ينادى بان الغنائم للمنتصر (to the victor belong the spoils) ويعنى ذلك أن الوظائف العامة حق ونهب للحزب الفائز . وترتب على ذلك أن كان الرئيس الجديد المنتخب يبعد الموظفين من =

وفى سنة ١٨٨١ بدأ الحكم المهدوى ، وفى ظله اتخذت إجراءات حاسمة « للحيلولة دون الرشوة والمحسوبية واستغلال النفوذ » فلما توفى المهدى سنة ١٨٨٥ وتولى الخليفة عبد الله الحكم من بعده ، برز « التغول السياسى على الأجهزة الإدارية بشكل واضح ، وانتشرت أمراض البيروقراطية ، وسادت المحسوبية حتى سقطت البلاد فى أيدى الإنجليز عام ١٨٩٨ .

= غير حزبه ليحل أنصاره محلهم وقد أصدر الرئيس جاكسون (عقب انتخابه عام ١٨٢٩) قانونا بتوقيت الوظائف العامة بأربع سنوات بحجة تهيئة الفرصة للآخرين لتولى هذه الوظائف بالتناوب .

وقد ترتب على ذلك انتشار الرشوة والفساد واضطراب المرافق العامة ، ولم يحدث إصلاح جذرى إلا عام ١٨٨٣ بصدور قانون مندلتون .

(انظر فى كل ما تقدم : المنشور رقم ٧ السابق ذكره ، والدكتور اسماعيل زكى — ضمانات الموظفين ، رسالة دكتوراه القاهرة سنة ١٩٣٦ ص ٢ وما بعدها ، والدكتور محمد فؤاد مهنا ، نفس المرجع ص ٢١ وما بعدها) .

وفى مصر : كانت الحال هى نفس الحال فى السودان ، فالحاكم واحد فى كليهما ، وكذلك النظام وطريقة الحكم والإدارة . كان الوالى ظالماً قاسياً حتى مع معاونيه ، وكان معاونوه طغاة بغاة مع مرءوسيهم ومع الأهالى على السواء . والناس — كما يقال — على دين ملوكهم . ومن أمثلة ذلك ما وقع للمعلم غالى ، وكان من المقربين لمحمد على ، فلما رفع إليه ذات يوم تقريراً أبان فيه رأيه فى تقدير الضرائب وتعسر تحصيلها ، غضب عليه الوالى غضباً شديداً وأمر بقتله بطريقة انخلعت من هولها القلوب (المحاماة فتحى زغلول — مطبعة المعارف سنة ١٩٠٠ ص ١٦٨) . وعن أحوال البلاد فى ذلك العهد يقول فتحى زغلول (نفس المرجع ص ١٧٠) « كان الحكام والموظفون ممن لم يتعلموا علماً ولم يدرسوا فناً ولم يبوسوا أمماً من قبل فظن كل رئيس أن رئاسته امتياز اختص هو به ، وأن جميع مزايا الحكم إنما تنحصر فى راحة الحاكم وتقلبه على بساط السؤدد ... وأن المحكومين خدام وهبوا لطاعته ... واستبد الحكام بالرعية وأهملوا الواجب وراحوا يطلبون لذائذ الدنيا وامتلأت أيديهم فضة وذهباً ... » ، وفى رأينا أن أول إصلاح أساسى كان بالأمر العالى الصادر فى ١٨٧٨/٨/٢٨ بتشكيل مجلس النظار ، وبموجبه أخذ الخديوى يقوم بشئون الحكم مع مجلس الوزراء وبواسطته .

(انظر الدكتور السيد صبرى — مبادىء القانون الدستورى ، الطبعة الثالثة سنة ١٩٤٥ ص ٢٦٢) .

وانظر مؤلفنا : العمل القضائى فى القانون المقارن ، والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائى فى مصر ، الناشر دار الفكر العربى — القاهرة سنة ١٩٦٤ ص ١٧١ .

وإذا كان الإنجليز قد بنوا الجهاز الإدارى السودانى على غرار ما يجرى فى بلادهم (مع تعديلات تتناسب مع البيئة المحلية) إلا أنهم لم ينقلوا إلى السودان المناخ الديمقراطى الذى يتيح للقوى الوطنية فرص النقد والتنافس فى سبيل الإصلاح . وهذه هى شيمة الاستعمار فى كل مكان ، فالحرية عنده غير قابلة للتصدير إلى المستعمرات .

ولعله من الفوائد التاريخية أن نسجل هنا أن الجهاز الإدارى فى السودان كان يطلق عليه اسم "Sudan political service" أيام الاستعمار ثم غير إلى الخدمة المدنية "Civil service" فيما بعد « والواقع أنه لم يكن هناك فاصل بين السياسة والإدارة » وكان الحاكم ، سواء فى العاصمة أو الأقاليم يشرع وينفذ ويقضى فى نفس الوقت .

ويقرر الكاتب فى المنشور رقم ٧ المتقدم ذكره إن الدليل على أن الإنجليز لم يهتموا بتطبيق الأساليب البريطانية بحذافيرها فى الخدمة المدنية فى السودان هوأنهم حتى تاريخ جلائهم لم ينشئوا لجنة للخدمة العامة ، ولم يجعلوا النجاح فى المسابقات شرطاً لتولى الوظائف العامة ، ولم يضعوا نظاماً معيناً للترقيات ، إذ كانت هذه الأشياء وقفاً على الحاكم الإنجليزى وتصرفه الشخصى .

وقد أنزلت الأوضاع التى خلفها الإنجليز الأضرار بالسودان بعد الاستقلال . فعدم وضع قواعد ثابتة فى التعيين والترقية « أطلق أيدى السياسيين والمديرين فى مسائل الخدمة المدنية إلى درجة إلحاق الأذى بالكثيرين ، وشجع ذلك معظمهم على استغلال النفوذ وممارسة المحسوبية والرشوة »[١] . وإن النفس أمارة بالسوء ، وإذا لم توضع ضوابط لشئون الخدمة المدنية وجدت « فرصة التلاعب بحقوق المواطنين والتمويه عليهم » .

٥ ـ صيحات وتطلعات :

فى عام ١٩٥٦ تطهرت أرض وادى النيل فى الشمال والجنوب من الاحتلال البريطانى ، وظفر السودان باستقلاله بعد أن استقر الانجليز فيه أكثر من نصف

(١) العبارات التى بين الأقواس فى هذا البند (٤) منقولة عن المنشور المبين فى المتن .

قرن من الزمان . ولكن الحكم الاستعمارى ترك فيه رواسب ومشاكل يعرفها أبناؤه ويعملون على التخلص منها بكل جهد مستطاع. وإدراك العيوب ظاهرة طيبة ، وهى الخطوة الأولى نحو البناء السليم[١] .

وقد أشرت فى الفقرة السابقة إلى أن السياسة كانت طاغية على الإدارة فى عهد الإنجليز ، الذين أقاموا فى السودان وتركوه من غير أن يضعوا الضوابط لتعيين الموظفين وترقياتهم .

ولما كان للسياسة التعليمية أثرها على مستوى الخدمة المدنية فإنى أنقل هنا قول اللورد كرومر « إننى لا أشير إلى التعليم العالى ... إنما القصد الأساسى الآن إعطاء معلومات فى القراءة والكتابة والحساب لعدد معلوم من الشبان بقدر ما يمكنهم من أن يشغلوا المراكز الثانوية فى إدارة البلاد»[٢].

هذه هى سياستهم التعليمية ، كما كانت فى السودان وهى نفسها التى حددوها فى مصر وفى كل المستعمرات .

وقد كان لهذه السياسة آثارها السيئة على شئون الوظيفة والموظفين . وعن هذه الآثار كتب أحد الشبان[٣] السودانيين : كانت الأسس التى وضعها الاستعمار الانجليزى سبباً فى تخلف السودان العسكرى والاقتصادى والاجتماعى . وقد حرص الإنجليز إبان حكمهم على أن تكون المراكز الهامة فى أيديهم وذلك دون مؤهلات علمية مناسبة ، كما عمدوا إلى الاستبداد والبطش لبث الرهبة لدى المواطنين من مرءوسيهم . وفى عهدهم كانت ترسل البعثات إلى بلادهم لمدة عام أو أقل ، فاذا عاد

---

(١) من خير ما كتب فى هذا الشأن ما جاء فى الفصول : الثالث والرابع والخامس من « تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية » السابق ذكره ، وفى هذه الفصول نرى مواجهة صريحة واعية للمشكلة وأبعادها ومظاهرها وأسبابها ، كما نقرأ فيها مقارنات مدعمة بالأرقام ، وآراء تتسم بالشجاعة الأدبية النادرة ..

(٢) السيد / محمد أحمد محجوب ، نفس المرجع ص ٦٥ وما بعدها .

(٣) السيد/ هنرى رياض المحامى بالخرطوم وعضو لجنة إعادة النظر فى القوانين السودانية ، وكتابه : « القضاء الإدارى والدستور فى السودان » ، الطبعة الأولى ، ص ٤٣ وما بعدها.

أعضاء هذه البعثات شغلوا مناصب أعلى بكثير من مستواهم . ولقد وصل الكثيرون إلى ما وصلوا إليه بسبب « الظروف الخاصة التى كانت تحيط بتعيين الموظفين » ، ومنها المحسوبية والتملق والولاء السياسى .

ولا شك أن العمل الحكومى قد تأثر بهذا الأسلوب الذى لم يذهب بذهاب الإنجليز ، بل انتقل إلى الأحزاب السياسية التى لجأت إلى تعيين أنصارها وإبعاد خصومها[1] .

وفى مكان آخر كتب سيادته تحت عنوان « صورة عامة للموظف » أن ظروفاً كثيرة قد ساهمت « فى أن تكون الخدمة المدنية بالسودان فى مرتبة متخلفة لا تتلاءم وتطوره خاصة بعد ثورة أكتوبر سنة ١٩٦٤ .. وبعد أن بلغ الوعى مرتبة عالية .. ويكمن العيب .. فى شعور الموظف بأن ليس ثمة ضمان له فى الاستمرار فى العمل .. كما يعزى إلى ضعف مستوى التعليم ، والنقص فى التدريب ، وعــدم تحديد الاختصاص .. إلخ .

وعلى أية حال فإن العيوب والمصاعب التى يعانى منها السودان يعانى منها كثير من البلاد ، وخاصة تلك التى حصلت على استقلالها حديثاً ، فهو ليس بحاجة إلى الأموال لمشروعاته الإنمائية المختلفة فحسب ، ولكنه — وفى المقام الأول — فى حاجة إلى القوة البشرية ، لأن الآلات لا تعمل تلقائياً ، بل بالعقول والأيدى الآدمية المدربة . أنه فى حاجة إلى خلق القدرات الإدارية والفنية للقيام بأعباء الخدمة العامة وتحقيق أهدافه فى التقدم والتنمية . إنه فى حاجة إلى القواعد والقوانين المدونة التى تنظم شئون الخدمة العامة ، وخاصة فى التعيين والترقية ، وذلك لرفع مستوى الكفاءة فى الأداء ، ووضع الرجل المناسب فى المكان المناسب .

ومما يبعث على الأمل فى المستقبل أن السودان اليوم ، وبعد نحو عشر سنوات من الاستقلال ، قد خطا إلى الأمام خطوات واسعة .

---

(١) انظر « تقرير لجنة تنظيم الخدمة » الملحق الثالث ؛ وانظر — فيما يتعلق بضعف مستوى الشاغلين الوظائف القيادية — نفس المرجع ، الفصل الخامس ، الفقرة ٥ — ٢٥ .

لقد أنشا لجنة للخدمة العامة ، كما قام به معهد للادارة العامة ، وصارت به ثلاث جامعات ، هى جامعة الخرطوم[١] وجامعة أم درمان الإسلامية وجامعة القاهرة (فرع الخرطوم) . وفى الجامعات الثلاث ، آلاف من الشباب — بينهم عدد غير قليل من الفتيات[٢]. وبالخريجين من هذه الجامعات سيرقى مستوى الوظيفة والموظف والجهاز الحكومى . وليس هذا فقط ، بل إن السودان الحديث قد أنشأ فعلا لجنة لإعادة النظر فى قوانينه . ونختم هذه الفقرة من البحث ببعض مما جاء فى خطاب السيد وزير العدل فى الاجتماع الأول للجنة فى ١٩٦٦/١٢/١٧ .

تعرض سيادته فى خطابه لثورة ٢١ أكتوبر سنة ١٩٦٤ وللميثاق الذى كان وليد تلك الثورة ، والذى أصبح مقدمة لدستور السودان المؤقت (المعدل سنة ١٩٦٤) وأشار سيادته إلى أن تكوين اللجنة المذكورة جاء تنفيذاً للبند التاسع من هذا الميثاق. وبعد أن نوه بخطورة المهمة الملقاة على عاتق الأعضاء أوضح أن الشعب السودانى تواق إلى أن يرى القوانين التى فرضها المستعمر قسراً قد زالت وحلت محلها قوانين ترمز إلى عزته وسيادته ومستمدة من بيئته وتاريخه ، ولتحقيق ذلك تستطيع اللجنة أن تنهل من الشريعة الإسلامية .. كما وعليها أن تلجأ إلى أحكام القضاء فى السودان التى ارتكزت على البيئة والعرف .. وللجنة أيضاً أن تسترشد بقوانين الدول الشقيقة العربية والإفريقية ، خصوصاً تلك التى تشابه ظروفها ظروفنا ، كما يجب ألا يفوت اللجنة أن السودان عضو فى هيئة الأمم المتحدة فلا بد إذن من أن تكون قوانينه فى المستوى الذى وصل إليه القانون فى العالم المتحضر .

---

(١) كانت كلية غوردون التذكارية هى نواة هذه الجامعة التى تضم الآن عدداً كبيراً من الكليات النظرية والعملية .

(٢) جاء فى بحث للسيدة سلمى محمد سليمان أنه « عام ١٩٥٥ كان عدد الطالبات فى جامعة الخرطوم الوحيدة عشر بنات ، وقد ارتفع هذا العدد فى جامعة الخرطوم وجامعة القاهرة (فرع الخرطوم) الى ٥٠٣ طالبة عام ١٩٦٥ » مجلة السودان للادارة والتنمية ، يناير سنة ١٩٦٦ ، ص ١٤ .

ونضيف الى ما تقدم أنه قد أنشئت فى العام الدراسى ١٩٦٧/٦٦ كلية البنات بجامعة أم درمان الإسلامية على غرار كلية البنات الإسلامية بجامعة الأزهر وهى تضم أقساماً مختلفة وقابلة للنمو .

الفصل الأول

تعيين الموظفين

المبحث الأول

أسس عامة

إن الاهتمام بنظم الحكم ، وبالأجهزة الإدارية المنفذة لسياسة الدولة اهتمام قديم ، ومن البديهى أن يتطور هذا الاهتمام بتطور العصور .

وفى أعقاب الحرب العالمية الأخيرة استخلصت كثرة من الدول استقلالها وخاصة فى أفريقيا وآسيا .

وأخذت قضايا التنمية فى تلك البلاد تحتل المقام الأول . وإذا كان تدبير المال اللازم واجباً ، وإذا كان توفير القوى البشرية (الفنية والإدارية وذات الأعمال اليدوية) واجباً كذلك ، فإن تدريب هؤلاء جميعاً ورفع مستواهم فى فروع تخصصاتهم والعمل على زيادة كفاءتهم ، صار قضية القضايا فى الوقت الحاضر .

ولم تعد الأساليب التقليدية ، ولم يعد الإرتجال ، مناسباً لروح العصر ، بل صار الأخذ بالأصول العلمية والطرق الفنية ، طابع الجهود المبذولة فى كثير من الدول . ومن أجل تحقيق هذا الهدف نرى الدراسات والأجهزة والمعاهد المتخصصة فى نمو مستمر .

وفى العصر الذى نعيشه أخذت المشروعات العامة الدور الأول فى عملية التنمية . وظهرت أهمية اختيار المديرين والفنيين والعمال اليدويين فى هذه المشروعات .

وإذا كان رفع المستوى العلمى والفنى ضرورياً للجميع ، فإن المفاضلة بين المتقدمين للتعيين والترقية لوضع الرجل المناسب فى المكان المناسب أمر بالغ الأهمية . وربما كانت هذه المسألة الأخيرة هى أصعب المسائل وأشدها تعقيداً . وكل الدول ، المتقدمة منها وغير المتقدمة ، تعانى منها ، ولو بدرجات متفاوتة .

وقد يحدث فى بعض الدول ، وفى بعض الفترات التى تمر بها ، أن تكون السبيل إلى الإصلاح واضحة ، ومع ذلك لايستجاب للحاجات ولو كانت ملحة ، لسبب أو لآخر ، قد يكون من أهمها الجموح نحو الانفراد بالسلطة ومغانم الحكم . ومن المعروف أن جهة الإدارة لا ترحب بالقوانين التى تقيدها ، ولا بالهيئات التى تراقبها . وعلى أية حال فإنه إذا صدقت النية وجب وضع الضوابط والقواعد التى تجعل السيادة للقانون وحده ، وليس للأفراد أياً كانت مراكزهم . إن النفس البشرية أمارة بالسوء ، والقانون المدون هو الذى يضع لها الحدود ويقرر الجزاء عند الانحراف بالسلطة . والآن يأتى دور هذا السؤال :

كيف نخلق القدرة البشرية ؟ كيف نخطط[١] وننمى اجتماعياً ؟

كان هناك رأى ينادى بالتوسع فى الإنفاق على مايسمى «بالمشروعات الإنتاجية» كالصناعة والزراعة ، مع تحديد الصرف على «الخدمات العامة» كالتعليم والصحة . وقد بنى القائلون بذلك رأيهم على أن المشروعات الأولى تؤدى إلى زيادة الدخل القومى ورفع مستوى دخل الفرد ، فى حين أن الصرف على مشروعات الخدمات العامة يعد فى رأيهم — ضرباً من الإستهلاك العام .

وقد تبين لخبراء التخطيط والاقتصاد والمنظمات العالمية خطأ هذا الرأى ، ذلك أن الصرف على التعليم والصحة والتدريب وسائر الخدمات العامة جزء أساسى فى عملية التنمية ، وجانب هام من جوانب الاستثمار المنتج . إنه ليس نتيجة للعملية المذكورة بل هو شرط أساسى لها . إن المشكلة هنا ليست مشكلة الحصول على المال بل إيجاد الخبرات القادرة على الاستفادة من المدخرات فى خير المشروعات ، وكم من أجهزة دبرلها المال فبددته فى مشروعات فاشلة ، والفشل بالنسبة للمشروعات العامة ، يعنى خسارة لا تصيب المقصرين والمنحرفين وحدهم « واتقوا فتنة لا تصيبن الذين ظلموا منكم خاصة » [٢].

---

(١) H.W. Singer, Problems of social planning and social development. مجلة السودان للادارة والتنمية ، المجلد الأول (يناير سنة ١٩٦٥) ص ٢١ وما بعدها من القسم الإنجليزى ، وص ١١ وما بعدها من القسم العربى .

(٢) قرآن كريم ، الآية رقم ٢٥ من سورة الأنفال .

ومن هنا وجب الاهتمام « بالإنسان » وليس « بالأشياء فقط » . فالإنسان الخبير القوى هو الذى يخلق الثروة وهو الذى ينميها . إنه هو الثروة الحقيقة وعدة الوطن فى الحاضر والمستقبل . ولا يفوتنا أن نشير فى هذا المقام إلى وجوب التسلح بالقوة الدينية والسلوكية . فإلى جانب التعليم والتدريب المناسبين يجب الاهتمام بالتربية الدينية منذ الصغر .

ومن المقرر أنه مما يتصل بخلق القدرة على الإنتاج ، أن يوفر للعامل سائر المكنات التى تجعله يشعر بأن العمل الذى يقوم به متعة وليس سخرة . ومن العبث أن ننتظر إجادة فى العمل إذا كان العامل مكرهاً مجبراً . وإن الإنتاج العام يخسر كثيراً إذا كان الإنسان لا يحب عمله — أو إذا كان هناك من الأمور ما يساوره ويقلقه .

ولكن كيف نضع الإنسان فى العمل الذى يناسبه ؟ وكيف نحيطه بأسباب الرضا ، ونبعد عنه دواعى القلق .

إذا كان من الصعب عملا أن نصل فى هذه المسائل إلى الحلول المرضية كل الرضا ، فالمحاولة مع ذلك واجبة . وأمامنا من تجارب غيرنا ما يفيد ويقوى الأمل .

وفى رأيى أن مراعاة الاعتبارات الآتية من الواجبات الأولية فى هذا الصدد .

أولا : يجب وضع العامل فى فرع تخصصه . وهذا بذاته يستلزم أشياء كثيرة منها :

١ — عمل تخطيط دقيق باحتياجات المرافق العامة من الفنيين والإداريين وغيرهم خلال سنوات الخطة .

٢ — تحديد الأعداد التى تقبل فى الكليات والمعاهد والمدارس ومراكز التدريب بما يتفق والاحتياجات المذكورة .

٣ — احترام مبدأ تكافؤ الفرص ، وسن القواعد اللازمة لوضع هذا المبدأ موضع التطبيق ، ولمنع الانتهازيين من الوصول إلى أعمال ومزايا هى من حق غيرهم.

ثانياً : يجب أن يعطى العامل الأجر الذى يتناسب مع العمل الذى ينهض به .

مع مراعاة أعبائه[١] العائلية وظروفه المعيشية ومستوى الأسعار بصفة عامة .

ومن المسلم به أن شروط الخدمة (من حيث التيسير أو التشديد ، ومن حيث المزايا المـالية وغيرها) تختلف باختلاف الإمكانيات المختلفة فى البلاد المختلفة .

لـكنه وإن كانت الظروف الاقتصادية ، والحالة المـالية فى بعض البلدان تحول دون تحقيق آمال الموظفين والعمال فى مرتبات وأجور سخية ، فإن من الواجب ألا يكون ثمة إسراف فى ناحية ، وتقتير فى ناحية أخرى ، كما يجب تقليل الفروق بين أعلا الأجور وأدناها .

ثالثاً : مع التسليم بالأهمية البالغة للجانب[٢] المـادى وأثره على الروح المعنوية للعامل ، إلا أنه من المؤكد أن هذا الجانب ليس هو كل شىء . وقد أظهرت الأبحاث أن هناك من يرفض الترقية الأدبية أو المـادية أو هما معاً ، إذا ترتب عليها النقل من بين زملاء معينين ، أو الإبعاد عن مقر الأسرة[٣]. ومن هنا يظهر واجب الرؤساء

---

(١) انظر فى تحديد الأجور ، ما سيأتى عن « المرتب » .

(٢) انظر بحثاً فى « إشباع الحاجات وحوافز العمل فى الإدارة » للدكتور كمال دسوقى ، مجلة السودان للادارة والتنمية ، يناير ١٩٦٦ ص ٦٨ من القسم الإنجليزى و ص ١٧ من القسم العربى . وقد جاء فيه «أن الاعتقاد بأن الحوافز المادية وحدها قادرة على دفع الإنسان إلى العمل المثمر هو اعتقاد برهنت على خطئه الدراسات النفسية والاجتماعية التى أجراها علماء النفس ورواد العلاقات الإنسانية فى العصر الحديث » ويؤكد الباحث أهمية الحاجة إلى الأمن والطمأنينة ومعرفة كل ما يحيط بجو العمل من أحوال أو يتهدده من أخطار . . وعلى أولى الأمر تقع مسئولية إشباع الحاجات النفسية لدى رؤساء العمل ، لـكى ينقل هؤلاء نفس المعاملة الى مرءوسيهم » ويقول : « ولن تستطيع إدارة عامة أن تقوم بواجبها إلا فى ظل من رضا السلطات العليا وتقديرها من جهة ، والرأى العام من جهة أخرى » .

والبحث دعوة قوية إلى الاهتمام بالنواحى المعنوية والإنسانية فى حياة العاملين . انظر كذلك عن الجانب الإنسانى فى حياة العاملين ، الدكتور سيد الهوارى . الإدارة العامة ، الطبعة الثانية ص ١٩٩ وما بعدها ، والدكتور الطماوى ، مبادىء علم الإدارة العامة ، الطبعة الثـانية ، ص ٤٣٠ .

(٣) فى مصر — مثلا — آلاف من المتزوجات اللائى يعملن فى المرافق العامة بعيداً عن مقر عمل الأزواج . والـكل مدرك لما يترتب على هذا من أثر على العمل وعلى حياة الأسرة كذلك . والبحث يجرى عن حلول لهذه المشكلة .

(والعاملين عموماً) فى وجوب إيجاد جو من التآلف والتعاون والمودة والاهتمام الشخصى فيما بينهم . قد يصعب على رئيس العمل أن يعطى مكافأة مالية ، ولكن لن يصعب عليه أن يقول كلمة طيبة .

المبحث الثانى

شروط التعيين

ما زالت شئون الخدمة المدنية فى السودان محكومة بقوانين ولوائح مضى على إصدار معظمها عشرات السنين ، تماماً كما كانت الحال فى مصر قبل إصدار القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة . والحاجة — بلا شك — ملحة إلى إصدار قانون موحد يزيل ما فى التشريعات الحالية من تناقضات وثغرات[١].
وأهم القوانين واللوائح التى تحكم الشئون المذكورة ، والتى ستكون موضوع هذه الدراسة هى :

١ — دستور السودان المؤقت (المعدل سنة ١٩٦٤) .

٢ — لائحة الخدمة فى حكومة السودان الصادرة سنة ١٩٣٨ .

٣ — قرارات المجلس التنفيذى بشأن تقرير لجنة الخدمة المدنية فى ٨ / ١٢ / ١٩٥١ .

٤ — لوائح الإجازات الصادرة سنة ١٩٣٤ .

٥ — قواعد سلوك موظفى الحكومة لسنة ١٩٥٨ (تشريع رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٨).

٦ — قانون التأديب الصادر سنة ١٩٢٧ والمعدل حتى ١٩٦٢/١١/١٥ .

٧ — قانون معاشات الخدمة المدنية رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢[١].

---

(١) انظر بنفس المعنى الفصل السابع من « تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية » ومما جاء فيه أنه اتضح للجنة وجود فراغ قانونى كبير فى كثير من الجوانب التى كان من الواجب ضبطها بالنصوص القانونية واللائحية ، كما تبين لها فقدان التناسق بين مختلف التشريعات « ومن هنا تتفاقم الفوضى ويصبح سير الأمور بالاجتهاد الشخصى » .

وقد أسبغ الدستور المؤقت (المعدل سنة ١٩٦٤) ، على التشريعات السابقة صفة الشرعية إذ نص فى المادة (٣٨) منه على أن « يكون توظيف الأشخاص فى الخدمة العامة بالحكومة أو فى المناصب الأخرى ، وتكون شروط خدمتهم وفقاً لما يقرر بقانون ، فيما عدا ما نص عليه بخلاف ذلك فى هذا الدستور . على أنه إلى أن يصدر ذلك القانون يقوم مجلس الوزراء بمراعاة أحكام هذا الدستور بإصدار قواعد لتنظيم توظيف الأشخاص المتقدم ذكرهم ، وتنظيم شروط خدمتهم . وإلى أن يتم إصدار هذه القواعد تستمر اللوائح المنظمة لهذه المسائل قبل العمل بهذا الدستور مباشرة سارية المفعول » .

ويجدر بنا أن نشير — قبل المضى فى الكلام عن شروط التعيين — إلى أنه فى عام ١٩٤٩ قررت الحكومة السودانية « تعيين لجنة لبحث شروط الخدمة لموظفى[1] حكومة السودان » . غير أن تعيين اللجنة فعلا قد تراخى حتى عام ١٩٥٠ . ولم تبدأ اللجنة عملها إلا فى النصف الأخير منه ، كما أنها لم تقدم تقريرها إلا فى ٦ يوليو سنة ١٩٥١ .

وتعرف هذه اللجنة باسم رئيسها (ملز) .

وبعد أن درس المجلس التنفيذى توصيات اللجنة أصدر قراراته بشأنها فى ديسمبر سنة ١٩٥١ .

هذا ، وقد جاء فى القاعدة ٣ — ١ — ٥ من لائحة الخدمة[1] بشأن ما أسمته « مسوغات التعيين » ما يأتى :

---

(١) أما شئون المستخدمين خارج الهيئة فقد بحثتها لجنة أخرى تعرف باسم « لجنة ويكفيلد » .

(١) تسرى اللائحة المذكورة على « الموظفين » و « المستخدمين داخل الهيئة » . ولا تسرى على كل من يشغل أية وظيفة من الوظائف الآتية :

(ا) صف ضباط أو نفر من قوة البوليس أو سجان ، كما أنها لا تسرى على كل من يشغل وظيفة ضابط أو صف ضابط بريطانى فى قوة دفاع السودان (هكذا ... إلخ) .

(ب) على العاملين بعقد خاص يتضمن شروطاً مغايرة لشروط الخدمة العامة المبينة فى اللائحة .

(ج) على عمال الجنوب (هكذا ...) .

أنظر القاعدة ١ — ٣ — ٢ والقاعدة ١ — ٣ — ٥ من اللائحة ، وانظر ما سنكتبه عن المرتبات .

« على طالب التعيين أن يقدم شهادة ميلاد أو أى إثبات آخر لعمره ، مع شهادة اللياقة الطبية اللازمة للخدمة العامة فى السودان ، وأى إثبات يطلبه السيد مدير شئون الخدمة عن الجنسية أو الموطن ، وحسن السلوك ، والصلاحية »[1] .

---

(١) الأحكام المذكورة فى المتن خاصة بالموظفين فى تعريف اللائحة ، أما عن « المستخدمين داخل الهيئة » فقد جاء فى القاعدة ٤ ـ ٢ ـ ٤ أنه « على طالب التعيين أن يقدم لرئيس المصلحة شهادة ميلاد أو أى إثبات آخر لعمره ، مع شهادة اللياقة الطبية اللازمة للخدمة العامة فى السودان ، وأى إثبات يطلبه السيد مدير شئون الخدمة للجنسية أو الاستيطان ، وحسن السلوك ، والصلاحية » .

ولا يفوتنا فى هذا المقام التنويه بما نصت عليه اللائحة من تقسيم الوظائف « فى خدمة السودان الملكية إلى ثلاثة أقسام : هى القسم الأول والقسم والثانى والقسم الثالث» . وشاغلو وظائف القسمين الأول والثانى يسمون فى هذه اللائحة موظفين » وبعد استيفاء الشروط المنصوص عليها فى قانون المعاشات يصيرون — عند تثبيتهم « مقبولين للخدمة فى المعاش » .

« وشاغلو الوظائف فى القسم الثالث يسمون فى هذه اللائحة مستخدمين داخل الهيئة » . وفيما عدا عمال الجنوب (هكذا ...) وكذلك الذين استخدموا بعقد خاص ينص على خلاف ذلك ـ فإن شاغلى تلك الوظائف يكون لهم حق الاشتراك فى مال التأمين (طبقاً لقانون مال التأمين لسنة ١٩٣٠) إذا استوفوا الشروط المنصوص عليها فى القانون المذكور .

وكل خدمة الحكومة ممن لا يشغلون وظائف فى أى من الأقسام الثلاثة المذكورة يسمون (فى هذه اللائحة) « مستخدمين خارج الهيئة » .

(انظر القواعد ١ ـ ٣ ـ ٣ ـ و ١ ـ ٣ ـ ٤ ـ و ١ ـ ٣ ـ ٥ و ١ ـ ٣ ـ ٦ و ١ ـ ٣ ـ ٧ من اللائحة) .

تلك هى التقسيمات كما جاءت فى اللائحة ، أما لجنة شروط الخدمة فكانت قد أوصت « بتنظيم جميع وظائف الخدمة العامة على أساس نوع الخدمة فى كل وظيفة » وانتهت على هذا الأساس — إلى التقسيم التالى :

١ ـ الوظائف الإدارية والمهنية ، وتشمل الوظائف المهنية والوظائف العالية بالخدمة الفنية.

٢ ـ الوظائف الفنية ، وتشمل الموظفين الذين يحملون مؤهلات فنية ليست بالمستوى الذى تتطلبه الوظائف المهنية .

٣ ـ الوظائف الكتابية .

٤ ـ وظائف نظار المصالح ، وتشمل هؤلاء الذين يقومون بأعمال السكرتارية فى المصالح المهنية وأمثالها .

٥ ـ طبقة الخدمة اليدوية .

=

وتنص المادة السابعة من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظام العاملين المدنيين فى الجمهورية العربية المتحدة على أنه يشترط فيمن يعين فى إحدى الوظائف :

=وقد رأى المجلس التنفيذى عدم الموافقة على تكوين طبقة من الموظفين كنظار للمصالح ، كما رأى أن تتكون طبقة العمال اليدويين كلها من المستخدمين الخارجين عن الهيئة .

ورغم ما هو ظاهر من عدم الترابط والتناسق بين التقسيم الوارد فى اللائحة ، والتقسيم الذى صدرت به قرارات المجلس التنفيذى — فإن آثار التقسيمين ظاهرة فى القوانين واللوائح المنظمة لشئون الخدمة المدنية فى السودان ، والتى سندرسها فى المباحث والفصول التالية . (انظر فى مثل هـذا المعنى : تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية — الفصل الحادى عشر — الفقرة ١١ — ٨) .

هـذا ؛ وتقسيم عمال الدولة إلى موظفين ومستخدمين وعمال اتبعه المشرع المصرى فى التشريعات السابقة على القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الذى أزال هذه التفرقة فى التسمية ، وأطلق على الجميع عبارة « العاملين المدنيين بالدولة » . وكان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة (والذى استمر العمل به حتى صدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) قد خصص الباب الأول منه « للموظفين الداخلين فى الهيئة ، وخصص الباب الثانى للمستخدمين الخارجين عن الهيئـة » أما العمال فقد نظم الأحكام الخاصة بهم قرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٩٤٤/١١/٢٣ بكادر العمال الحكوميين ، وكذلك قرار المجلس فى ١٩٤٤/١٢/٢٨ .

ثم أصدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦٠ فألغى الأحكام الخاصة بالمستخدمين فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وأخضع شئونهم لأحكام كادر العمال الحكوميين .

وإذا رجعنا إلى التشريعات المنظمة لأحكام الوظيفة والموظفين فى مصر الحديثة نجد أن قانون السياسة نامة (المطبوع فى شهر ربيع الأول سنة ١٢٥٣ هـ) قد أطلق على العاملين بالدولة عبـارة « المستخدمين بخدمة الميرى » أو « المستخدمين بمصالح الميرى » وأحيـاناً « نظار المصالح الميرية » .

(انظر المحاماة لفتحى زغلول — نفس المرجع — ملحق رقم ٢ الفصل الثالث) .

أما الأمر العالى المؤرخ ١٨٨٣/٤/١٠ الذى « يشتمل على لائحة تسوية حالة المستخدمين الملكيين » فكلمة « مستخدم » هى الغالبة فيه ، وإن كان قد استخدم أحياناً كلمة «متوظف» كما استخدم كلمة « مأمورين » ويعنى بها كبار الموظفين .

(انظر أيضاً الأمر العالى المؤرخ ١٨٨٧/٢/١٩ « بجواز مسئولية النظار ورؤساء المصالح وكبار المأمورين لدى محكمة عليـا إدارية ، وانظر دكريتو ١٨٨٨/١٢/٢٤ بتشكيل محكمة عليا تأديبية ، وقد استخدم المشرع فيه كلمة « موظف » ، وانظر كذلك دكريتو ٢٩/٢/١٨٩٥ « بشأن إجازات المستخدمين الملكيين » وقد استخدم كلتى « موظفين ومستخدمين » . =

١ — أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية المتحدة أو جنسية إحدى

= وهذا نفسه مادرجت عليه التشريعات التالية ، مع ملاحظة أن المشرع لم يرتب على استخدام اللفظين أية تفرقة فى الأحكام .

(راجع بنفس المعنى : الدكتور محمد زهير جرانه ، مبادىء القانون الإدارى سنة ١٩٤٤ ص ١٤٨) .

ولا يخلو من فائدة أن نشير فى هذا المقام إلى بعض التشريعات العربية :

(١) المرسوم الاشتراعى رقم ١١٢ الصادر فى ١٢ حزيران سنة ١٩٥٩ عن « نظام الموظفين فى لبنان » (المعدل) .

المادة الأولى — الموظفون والأجراء :

١ — ينقسم الموظفون إلى موظفين دائمين وموظفين مؤقتين .

٢ — الموظف الدائم من ولى عملا دائماً فى وظيفة ملحوظة فى أحد الملاكات التى يحددها القانون ، سواء خضع لشرعة التقاعد أم لم يخضع .

٣ — الموظف المؤقت من ولى وظيفة أنشئت لمدة معينة أو لعمل عارض .

٤ — يعتبر أجيراً كل شخص فى خدمة الدولة لا ينتسب إلى إحدى الفئتين فى الفقرتين الثانية والثالثة من هذه المادة .

وقد جعل المرسوم المذكور لكل قسم من هذه الأقسام أحكاماً خاصة به .

(٢) نظام رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٦ بنظام الخدمة المدنية بالمملكة الأردنية الهاشمية — المادة ١٦ — يقسم الموظفون الذين تشملهم أحكام هذا النظام إلى :

(ا) موظفين مصنفين ، وهم الذين يعينون فى وظائف دائمة مصنفة فى الدرجات الخاصة أو درجات الصنف الأول أو الصنف الثانى المدرجة فى سلم الرواتب .

(ب) موظفين غير مصنفين وهم الذين يعينون فى وظائف دائمة ذات رواتب محددة فى نظام تشكيلات الوظائف أو فى النظام الخاص بالسلطات والدوائر المستقلة وليست لها درجات .

(ج) موظفين بعقود وهم الذين يعينون لمدة محددة بموجب عقود .. فى وظائف اختصاصية براتب مقطوع من المخصصات المفتوحة أو من مخصصات المشاريع أو الأمانات أو من مخصصات الرواتب عند الضرورة .

(د) موظفين مؤقتين وهم الذين يعينون فى وظائف مؤقتة على حساب المشاريع والأمانات أو على حساب رواتب الموظفين المعارين ، ولا يشمل ذلك العامل الذى يتقاضى أجوراً يومية .

وقد رتب المشرع لكل من هذه الأقسام والأصناف أحكاماً خاصة .

وفى هذه الدراسة سنستخدم كلمات « موظفين » أو « عمال الدولة » أو العاملين المدنيين بالدولة بمعنى واحد فى الدراسة المقارنة ، أما فى دراسة التشريعات السودانية فسنستخدم كلمات « موظفين » و « مستخدمين » و « عمال » فيما وضعت له .

الدول العربية التي تعامل الجمهورية العربية بالمثل بالنسبة إلى تولى الوظائف العامة .

٢ — أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة .

٣ — ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره فى الحالتين .

٤ — ألا يكون قد فصل من الخدمة بحكم أو قرار تأديبى نهائى ما لم تمض على صدوره ثمانية أعوام على الأقل .

٥ — ألا تقل سنه عن ست عشرة سنة .

٦ — أن يكون مستوفياً لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها .

٧ — أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة ، وذلك عدا الموظفين المعينين بقرارات من رئيس الجمهورية .

٨ — أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة بالنسبة للوظائف التى يصدر بها قرار من الوزير المختص .

وسندرس فى الفقرات التالية « شروط التعيين » أو « مسوغات التعيين » على حد تعبير اللائحة فيما يلى مراعين الترتيب الذى وردت به فى هذا التشريع الأخير .

أولا : شهادة الميلاد أو أى اثبات آخر للعمر :

تعتبر شهادة الميلاد (أو ما يحل محلها مما يثبت السن) من مستندات التعيين الأساسية[1]. ذلك أن التشريعات المختلفة تشترط حداً أدنى من العمر للتعيين ؛ كما تضع أحياناً حداً أقصى .

---

(١) لاشتراط حد أدنى من العمر لتولى الوظائف العامة حكمة ظاهرة ، وذلك لما يلزم فيمن يتولى هذه الوظائف من بلوغ درجة خاصة من النضج والرشد . والتشريعات تختلف فى تحديد هذا العمر ، فالمشرع المصرى اشترط ألا تقل السن عن ست عشرة سنة (الفقرة الخامسة من المادة السابعة من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) .

أما المشروع اللبنانى فقد نص فى المادة ٤ من المرسوم الاشتراعى السابق ذكره على أنه يشترط فى كل طالب وظيفة عامة :

=

ثانياً : شهادة اللياقة الطبية اللازمة للخدمة العامة فى السودان :

للوظيفة العامة أعباء ومسئوليات تستوجب سلامة البدن والحواس . ولهذا اشترطت قوانين[1] الخدمة العامة اللياقة الطبية اللازمة لهذه الخدمة .

(أ) . . . .

(ب) أن يكون قد أتم العشرين من عمره .

(ج) ألا يكون قد تجاوز الخامسة والثلاثين إذا كان طالباً وظيفة فى إحدى الفئتين الخامسة أو الرابعة . أما اذا كان طالباً وظيفة فى فئة أخرى ، أو وظيفة فنية من أية فئة كانت ، فيجب ألا يقل الفرق بين سنه وسن التقاعد المحددة لهذه الوظيفة عن المدة الدنيا لاستحقاق معاش تقاعدى .

وأما عن التشريع الأردنى فننقل هنا ماجاء فى الفصل السابع تحت عنوان «تعيين الموظفين فى الصنف الأول والثانى وترفيعهم» المادة — ٢٦ — يشترط فيمن يعين فى وظائف الصنف الأول والثانى أن يكون :

(أ) . . . .

(ب) قد أكمل السنة الثامنة عشر من عمره .

هذا ، وقد نصت المادة ٢١ من قانون المعاشات السودانى لسنة ١٩٦٢ على أنه « لا يجوز تعيين أى شخص لم يسبق له الخدمة للمعاش ... بموجب عقد معاش فى حالة ما تزيد سنه على الـ ٤٣ سنة إلا بموافقة المجلس » ، والمقصود « المجلس القائم على أغراض قانون المعاشات » .

(١) انظر الفقرة (٧) من المادة (٧) من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج. ع م) ، والفقرة (د) من المادة (٤) من المرسوم الاشتراعى رقم ١٢ لسنة ١٩٥٩ (لبنان) ، والفقرة (جـ) من المادة (٢٦) من النظام رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ (الأردن) ، وقد جاء فى هذه الأخيرة أنه يشترط فيمن يعين ... أن يكون « سالماً من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية التى تمنعه من القيام بواجباته بموجب قرار من المراجع الطبية المختصة » . على أن المشرع قد ينص على إعفاء الموظف من شروط طبية معينة فى حالات معينة بقرار من الوزير المختص أو من ينوب عنه بعد أخذ رأى الهيئة الطبية المختصة .

(انظر ـ على سبيل المثال فيما يتعلق بمصر ـ القرار الجمهورى رقم ٢٢٩٣ لسنة ١٩٦٢ بأحكام اللياقة الطبية للتعيين فى الوظائف العامة) ، كما أنه يستثنى بعض الموظفين من شرط اللياقة الصحية « كالموظفين المعينين بقرارات من رئيس الجمهورية » (ف ٧ ـ م ـ ٧ من ق ٤٦/٦٤ السابق ذكرها) (ج. ع. م) .

ثالثاً : الجنسية أو الموطن :

جاء فى القاعدة ٣ — ١ — ٥ من اللائحة (وقد سبق ذكرها) أنه « على طالب التعيين أن يقدم ... أى إثبات يطلبه السيد مدير شئون الخدمة عن الجنسية أو الموطن » ... كما جاء فى القاعدة ٤ — ٢ — ٤ (فيما يتعلق بالمستخدمين داخل الهيئة) ، أنه « على طالب التعيين أن يقدم لرئيس المصلحة ... أى إثبات يطلبه السيد مدير شئون الخدمة للجنسية أو الاستيطان » .

ومن المقرر أنه ليست قوانين الخدمة العامة وحدها ، بل إن الدساتير نفسها فى كثير من الدول تقصر الحق فى الوظائف العامة على المواطنين دون غيرهم ، كما ينص فى هذه وتلك — عادة — على أن تعيين الأجانب لا يكون إلا استثناء وبعقود مؤقتة ، وحين تتطلب الوظيفة مؤهلات أو خبرات علمية أو عملية خاصة لا تتوافر فى المواطن .

وبهذا المعنى جاء دستور ١٩٢٣ فى مصر الذى قرر أن « المصريين لدى القانون سواء » و « أنه إليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ، ولا يتولى الأجانب هذه الوظائف إلا فى أحوال استثنائية يعينها القانون » وكذلك الفقرة الأولى من المادة (٧) من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ التى اشترطت فيمن يعين فى إحدى الوظائف أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية المتحدة أو جنسية إحدى الدول العربية التى تعامل الجمهورية العربية بالمثل بالنسبة إلى تولى الوظائف العامة[1] .

فإذا رجعنا إلى سياق القاعدة ٣ — ١ — ٥ السابق ذكرها نجد أنه لا يتطلب من طالب التعيين إلا أن يقدم أى إثبات عن الجنسية أو الوطن (أو الاستيطان) . ولا غرابة فى ذلك فاللائحة صادرة عام ١٩٣٨ حين كان الحكم للانجليز ، وكانت

---

(١) انظر كذلك المادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية بالأردن وقد جاء فيها « يشترط فيمن يعين ... أن يكون أردنياً » ، وكذلك المادة (٤) (فـ١) من المرسوم الاشتراعى بنظام الموظفين فى لبنان ، وقد اشترطت فى كل طالب وظيفة عامة « أن يكون لبنانياً منذ عشر سنوات على الأقل » .

الوظائف الكبرى بمزاياها الكثيرة لهم[1] وحدهم ، وحين كان كثير من الوظائف الأخرى يشغله غير السودانيين[2]. وهذا واضح فى كثير من التشريعات السابقة على عهد الاستقلال سواء ما تعلق منها بالمرتبات أو الإجازات أو غيرها .

وكان طبيعياً — وتلك هى حال البلاد — ألا يشترط فى التقدم لوظيفة عامة فى حكومة السودان أن يكون سودانياً .

ولما عقدت اتفاقية السودان فى ١٢ فبراير سنة ١٩٥٣ نص فى البند الخامس منها على أن :

« تشكل لجنة للسودنة لتعيين موظفين سودانيين فى وظائف الدولة التى يشغلها أجانب على أن (تسودن) الوظائف الهامة فى الإدارة والبوليس وقوة الدفاع وغيرها خلال ثلاث سنوات » .

وفى ١ / ١ / ١٩٥٦ أعلن الاستقلال التام لجمهورية السودان التى مارست حقها فى قصر الوظائف العامة على السودانيين وحدهم ، مع الاستعانة بالخبرات الأجنبية حين تدعو الحاجة ، ومع المحافظة على سيادة البلاد وأمنها .

---

(١) قررت لجنة سودنة الوظائف عام ١٩٥٥ « الاستغناء عن أكثر من ١٠٦٩ موظفاً إنجليزياً كانوا يشغلون مناصب قيادية فى أكثر مرافق الدولة ، وأهمها القضاء والإدارة والدفاع والبوليس والمالية والتعليم والزراعة والجمارك وغيرها » : القضاء الإدارى والدستور فى السودان ، للسيد/هنرى رياض . الطبعة الأولى ، ص ٤٦ .

(٢) كان للسياسة التعليمية الاستعمارية فى السودان أثرها من حيث عدم وجود الأعداد الكافية من السودانيين لشغل الوظائف العامة ، وتتضح هذه الحالة مما جاء فى قرارات المجلس التنفيذى (المؤرخة ٨/١٢/١٩٥١) تعقيباً على ماورد فى الفقرة (١١-٦) من توصيات لجنة شروط الخدمة ، وقد جاء فى القرارات المذكورة : «اقترحت اللجنة عدم تعيين أجانب فى الأقسام المهنية الصغرى والفنية ، ولكن المجلس يرى أن هذا الافتراض لا يستند على أى أساس . والواقع أنه ستحدث تعيينات من غير السودانيين فى هذه الأقسام ، كما أنه من المحتمل تحويل الموظفين الحاليين من غير السودانيين إلى هذه الأقسام ، وفى كل حالة من هذه الحالات يمنح الموظف غير السودانى المرتب المناسب مع إضافة علاوة بدل الاغتراب » .

رابعاً : حسن السلوك :

قد يكون القليل من العلم والخبرة كافياً ، وقد يكون الأمر كذلك فيما يتعلق بسلامة البدن ، ولهذا فإن المشرع قد ينص — أحياناً — على الإعفاء من شروط اللياقة الطبية .

(انظر سابقاً ص ٦٩ هامش رقم ١) .

ومن المعروف أن كثيراً من الاعمال العامة يتولاه عمال بمؤهلات ابتدائية ، أو بلا مؤهلات إطلاقاً . أما حسن السلوك الذى لا تشوبه شائبـــة ، ولا يحوم حوله ريب ولا شبهة ، فهو شرط وواجب فى كل الوظائف صغيرها وكبيرها . وأياً كانت أهميتها ومدى مسئولياتها .

وقد تنهار الدول رغم تفوقها العلمى ، ولـكنها لاتنهار أبداً ، بل تتقدم وتتفوق بتفوق أخلاق بنيها . ونجاح المشروعات العامة يتوقف على إخلاص القائمين بهذه المشروعات ونزاهتهم أكثر ممـا يتوقف على علمهم وخبرتهم .

ولأن حسن السلوك شىء جوهرى ، وأمر تمليه البديهة ، نرى سائر التشريعات تنص عليه كشرط فى تولى الوظائف العامة .

ونذكر هنا على سبيل المثال — (وفضلا عما تقدم فى التشريعين المصرى والسودانى) مانصت عليه الفقرة (د) من المادة (٢٦) من التشريع الأردنى السابق الإشارة إليه ، وقد جاء بها أنه يشترط فيمن يعين ... « حسن السلوك والسمعة » .

أما عن التشريع اللبنانى فإننا ننقل هنا نص الفقرة (هـ) من المادة (٤) من نظام الخدمة ، وهذا نصها — يشترط فى كل طالب وظيفة عامة ...

(هـ) « أن يبرز نسخة عن سجله العدلى تثبت أنه متمتع بحقوقه المدنية ، وغير محكوم عليه بجناية أو محاولة جناية من أى نوع كانت ، أو بجنحة شائنة ، أو محاولة جنحة شائنة ، وتعتبر جنحاً شائنة : السرقة والاحتيال ، وسوء الائتمان والشيك بدون مؤونة ، والاختلاس ، والرشوة ، والاغتصاب ، والتهويل ، والتزوير واستعماله

المزور ، والشهادة الكاذبة ، واليمين الكاذبة ، والجرائم المخلة بالأخلاق المنصوص عليها فى الباب السابع من قانون العقوبات ، والجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة أو الإتجار بها . وتطبق هذه الأحكام على الأشخاص الذين أعيد إليهم اعتبارهم أو استفادوا من العفو » .

وبعد عرض هذه النصوص نريد أن نسأل :

ما هو معيار « حسن السلوك » ؟

إن العبارة واسعة وشاملة ، وإنى أرى التشدد والتدقيق فى تطبيقها ، فعلى الموظف ، وعلى طالب الوظيفة العامة أن يكون ذا صفحة نقية وخالية من كل مايشين، عفاً ، طاهر اليد ، لا يأتى المعاصى ولا يحوم حولها . وما جاء فى النص اللبنانى ليس إلا أمثلة لجرائم عامة من شأنها المساس بحسن السلوك والسمعة . وكذلك الحال فيما ذكر المشرع المصرى فى الفقرتين ٣ ، ٤ من المادة السابعة ليس إلا صوراً مما يتنافى مع السلوك الحسن . هذا ، وقد سلك المشرعان المصرى واللبنانى مسلكين مختلفين فى مسألة معينة نناقشها فيما يلى :

يشترط المشرع المصرى فيمن يعين فى إحدى الوظائف العامة (طبقاً للفقرتين ٣ ، ٤ من المادة السابعة من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) :

« ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة مالم يكن قد رد إليه اعتباره فى الحالتين » (الفقرة — ٣) ، « وألا يكون قد فصل من الخدمة بحكم أو قرار تأديبى نهائى ما لم تمض على صدوره ثمانية أعوام على الأقل »[1] (الفقرة — ٤) .

أما المشرع اللبنانى فإنه بعد أن سرد ما يعتبر جنحاً شائنة ، ختم النص بالعبارة التالية : « وتطبق هذه الأحكام على الأشخاص الذين أعيد إليهم اعتبارهم أواستفادوا من العفو » .

---

(١) انظر — فيما يتعلق بالسودان — منشور الداخلية رقم ٥٠ — هـ — ٣ — ٣ فى ١٩٥٥/٣/٣١ وقد جاء فيه أن مجلس الوزراء قد وافق — بناء على توصية لجنة الخدمة العامة — على جواز النظر فى إعادة الموظفين الذين طردوا من الخدمة « على أثر إدانتهم فى جرائم تتعلق بالخدمة » إلى الخدمة المستديمة بعد أن يمضوا سبع سنوات فى الخدمة المؤقتة بسلوك حسن .

وقد يكون لهذا المذهب اللبنانى ما يفسره من استقلال « التأثيم » فى مجال التأديب ، عن « التجريم » فى مجال الجريمة العامة ، وأنه رغم انتفاء الوصف التجريمى برد الاعتبار أو العفو ، فإن التأثيم التأديبى يبقى لاصقاً بالشخص وعالقاً به ، ويبقى — بالتالى — مانعاً له من الصلاحية للوظائف العامة .

ولكن يرد على هذا النظر من وجهين : أولهما أنه إذا كان القانون الجنائى ، لأسباب معروفة ، قد أوجد أحكاماً خاصة لإعادة الاعتبار و« العفو » ، فماذا يمنع ، قانونياً ومنطقياً ، من إيجاد نظام مماثل فى القانون التأديبى ؟ وثانيهما (وهذا اعتبار إنسانى) أنه إذا كان المجرم قد تاب وأناب ، وأقام على حسن السلوك زمناً ما ؛ فلماذا نسد أمامه هذا الباب ؟ ولماذا نحرمه من حقوقه فى الوظيفة العامة إلى ما لا نهاية ؟

إن الله سبحانه وتعالى — وهو « أحكم الحاكمين »[1] — « يقبل التوبة عن عباده ويعفو عن السيئات »[2] .

إن كثيراً ممن نسميهم « مجرمين » قد صاروا كذلك بالصدفة أو لسوء الحظ أو لظروف البيئة .

وما أجدرنا أن نأخذ بأيديهم إلى دنيا الشرف والكرامة . إن فى حرمان هؤلاء — أبدياً — من الوظيفة العامة مضاعفة لآلام الإنسان ، مما يجب أن يكون محل الاعتبار فى التشريعات الحديثة .

وقولنا هذا لا يتعارض مع ما قررناه فيما تقدم من وجوب التشدد فى تطبيق شرط « حسن السلوك » ، وهو ما نصر عليه ، ولكننا نقرر معه أيضاً أنه إذا حسن السلوك (بعد كبوة من نوع ما) فلا مانع أبداً ، بل الواجب يقضى بفتح باب الأمل على مصراعيه بعد فترة كافية للاختبار والتأكد من التوبة النصوح .

* * *

---

(١) قرآن كريم ، الآية ٤٥ من سورة هود .

(٢) قرآن كريم ، الآية ٢٥ من سورة الشورى .

وفى ختام هذه النبذة نعود إلى الفقرة « هـ » من التشريع اللبنانى ونلاحظ أنها اختارت تعبير « .. وتعتبر جنحاً شائنة : السرقة .. إلخ » . ونرجح أن الجرائم التى وردت فى هذه الفقرة جاءت على سبيل المثال لا الحصر .

ومن هذه الزاوية نستحسن مسلك المشرع المصرى الذى اقتصر على ذكر عبارة « جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة .. » وترك تفسير ذلك وتطبيقه لاجتهادات الفقه والقضاء .

خامساً : الصلاحية :

المقصود بها فى هذا السياق هو الصلاحية العلمية والخبرة الفنية . ومشاكل السودان فى هذه الناحية ، هى نفس مشاكل كل البلاد النامية فى إفريقيا وآسيا وغيرها : حاجة إلى المال والخبره لتعويض ما فات .

لقد كان الاستعمار فى السودان ، كما كان فى كل بلد ابتلى به ، يعمل على استغلال خيراته ، ويجعل منه سوقاً لمنتجاته ، « وإذا عنى بالخدمات العامةفى حدود ضيقة » .. وهو ، فى كل الأحوال ، لا يستعين إلا ببنيه حتى تكون قبضته على البلاد محكمة .

ومن مراجعة لائحة الخدمة يتبين أنها لم تشترط مؤهلات معينة لشغل وظائف معينـــة .

كما يلاحظ أن الصلاحية ، طبقاً لما جاء فى النص ، هى الصلاحية التى يتطلبها السيد مدير الخدمة (السكرتير المالى عند صدور اللائحة) .

وفى ظل هذا التشريع استطاع الاستعمار أن يملأ وظائف كثيرة هامة بمن لا يحملون مؤهلات مناسبة[1] .

ولما شكلت لجنة شروط الخدمة ، وانتهت إلى تقسيم الوظائف على النحوالسابق شرحه[2] ، أوصت فى البند (١١ — ٤ من تقريرها) بتحديد المؤهلات المناسبة

(١) انظر سابقاً ص ٥٦ .

(٢) انظر سابقاً هـ ٢ ص ٦٥ .

لكل قسم من أقسام الهيكل الوظيفى الذى اقترحته ، وقد جاء فى البند ١٣ من قرارات المجلس التنفيذى (على توصية اللجنة بهذا الخصوص) ، « أن يكون المستوى الثقافى المطلوب للدخول فى الأقسام الإدارية والمهنية هو حيازة الدرجة المناسبة من جامعة معترف بها أو الشهادة (الدبلوم) المهنية التى تمنحها المؤسسات ذات الاختصاص » .

وجاء فى القرار أنه « فى الوقت الحاضر ، وإلى أن يكون فى وسع كلية الخرطوم الجامعية منح درجات جامعية خاصة بها تقبل الدبلومات التى تمنحها هذه الكلية كمؤهلات للدخول فى الأقسام الإدارية والمهنية » وأضاف المجلس أنه « قد يكون من الضرورى خلال السنوات القليلة المقبلة قبول الخبرة عوضاً عن المؤهلات العلمية فى بعض الأحوال » ، « على أن يتم تحديد المدى الذى يمكن فيه الاستعاضة بالخبرة العملية كبديل عن المؤهلات الثقافية المطلوبة فى حالة أى طبقة من الموظفين بالاتفاق بين مدير شئون الخدمة[1] . والمصالح المختصة .

وجاء فى البند ١٤ من قرارات المجلس أن المستوى الثقافى المطلوب من السودانيين للالتحاق بالوظائف المهنية الصغرى والفنية هو التعليم الابتدائى أو الثانوى ويتبع ذلك إذا اقتضت الضرورة فترة دراسية محددة فى المدارس الفنية أو الورش الصناعية التابعة للمصالح » .

ومما قرره المجلس بهذا الخصوص أنه « إذا اقتضت الضرورة تعيين موظفين غير سودانيين فى هذه الأقسام يجب على مدير شئون الخدمة أن يتأكد من أن يكون مستوى الطالب وافياً فى كل حالة ، أما عن الطبقة الكتابية فقد قرر المجلس أن المستوى الثقافى لموظفيها هو « التعليم الكافى فى مدرسة ثانوية معترف بها ، أو فى مدرسة ثانوية صغرى أو اجتياز التعليم الأوسط مع مدة خدمة تدريبية ومدة اختبار » .

هذا ، وأمام الأعداد الكبيرة التى تتخرج ، وستتخرج ، فى الجامعات الثلاث

---

(١) تعتبر قرارات المجلس التنفيذى (وهى صادرة عام ١٩٥١) مفسرة ومعدلة لما جاء باللائحة (وهى صادرة عام ١٩٣٨) ، وقرارات المجلس نافذة حتى الآن إلا ما عدل منها بتشريعات فى قوتها أو أقوى منها .

بالعاصمة المثلثة كل عام — لم يعد من العدل الإبقاء على سلطة[1] مدير شئون الخدمة في الاستعاضة بالخبرة العملية عن المؤهلات العلمية للتعيين في مختلف الأقسام الوظيفية (بالاتفاق مع رؤساء المصالح على نحو ما جاء بالقرار) — خاصة وأن النص قد قيد هذه الرخصة بسنين قليلة من تاريخ صدوره ، ونحن نعتقد أن هذه السنين قد انتهت وانتهت معها مبررات التعيين بالخبرات بدلا من المؤهلات .

ويجب عدم إجراء « أي تعيين إلا لملء وظائف خالية في الهيئة » (القاعدة ٣ — ١ — ١ من اللائحة) ، كما يجب « تنظيم جميع وظائف الخدمة العامة على أساس نوع الخدمة في كل وظيفة » (الفقرة ١١ — ١ من توصيات لجنة شروط الخدمة) .

ومن الأصول الواجب اتباعها ألا تكون الوظيفة إلا عند قيام حاجة إليها ، فلا يترك أمر إنشاء الوظائف وتغييرها للأهواء الشخصية ، كما أنه من الأسس العلمية

---

(١) سواء في التعيين أو في الترقية أو في غيرهما ، لم تعد الاتجاهات التشريعية المعاصرة تسمح بالتوسع في السلطة التقديرية للادارة . إن العكس هو الصحيح ، وأن تقييد سلطة الإدارة بالنصوص هو الغالب والسائد ، وذلك حتى لاتترك حقوق المواطنين ومصائرهم في أيدي الإداريين الذين قد ينحرفون في استعمال سلطاتهم . هذا فضلا عن أن هؤلاء الإداريين يكونون — عادة — خاضعين في استعمال هذه السلطات للوزراء السياسيين . والواجب هو حماية الإدارة من تدخل السياسة ، وحماية الأفراد من انحراف الإدارة . وهذا وذاك يكونان بإصلاح مزدوج: أولهما ، تحديد سلطة الإدارة بالنصوص . وثانيهما ، إيجاد جهة قضائية يحتكم إليها الأفراد والهيئات عند الاقتضاء .

وفي موضوع التعيين — الذي نحن بصدده هنا — نستحسن النص على مواصفات الوظائف المختلفة وشروطها ، حتى لا يشغلها إلا من كان أهلا لها .

انظر وقارن الفقرة ٦ من المادة — ٧ — من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وكذلك المادة ١١ منه بخصوص المؤهلات العلمية الأجنبية ، وانظر أيضاً المادة ١١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ « ج. ع. م. » ، « وهي بشأن المؤهلات العلمية التي يجب أن يكون المرشح للوظائف العامة حاصلا عليها » ، ومع ذلك فقد نصت المادة ١٢ من هذا القانون الأخير على أنه « يجوز إعفاء المرشح لوظيفة من الدرجة الثامنة الفنية من شروط الحصول على المؤهل العلمي ، إذا كان قد مارس بنجاح مدة سبع سنوات على الأقل في المصالح الحكومية أعمالا فنية مماثلة لأعمال الوظيفة المرشح لها » .

انظر الشروط الأخرى التي تضمنتها المادة .

فى التنظيم الإدارى تحديد الحاجة إلى الوظيفة وتحديد سلطاتها والتزاماتها حتى يكون الجميع على بينة من أمرها[١] ، ولا شك أنه كلما أمكن الوصول إلى تقسيم وتوصيف دقيقين لكل ضروب النشاط الوظيفى ، كلما كان ذلك أدنى إلى تحديد المسئولية ورفع الكفاية الإنتاجية .

المبحث الثالث

الاختيار للتعيين

تقضى القاعدة ٣ — ١ — ٦ من اللائحة على أنه على طالب الاستخدام كشرط من شروط تعيينه أن يؤدى امتحان مسابقة أو أى امتحان آخر تضعه الحكومة من وقت لآخر . وفى حالة عدم عقد مثل هذا الامتحان ، فعليه تقديم أى شهادات دراسية ، أو أى وثيقة أخرى تطلب منه لإثبات صلاحيته[٢] .

ومن هذا النص يتبين أن الامتحان (سواء كان امتحان مسابقة ، أو أى امتحان آخر تضعه الحكومة) شرط من شروط التعيين .

غير أنه يمكن التعيين دون امتحان ، وفى مثل هذه الحالة يجب على طالب الاستخدام « تقديم أى شهادات دراسية ، أو أية وثيقة أخرى » ... لإثبات صلاحيته « هذا مع ملاحظة ما نص عليه البند ٣ — ١ — ٢ من اللائحة من أنه

---

(١) انظر الدكتور الطماوى : مبادىء القانون الإدارى ، الطبعة الثامنة ، ص ٦٤٠ ، والمواد ٥ و ٩١ و ٩٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، والقرار الجمهورى رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ بشأن ترتيب الوظائف وتوصيفها .

وانظر كذلك فى نفس المعنى : الدكتور الطماوى « بعض الأفكار الأساسية فى مجال الوظيفة العامة » ، مجلة العلوم الإدارية ، عدد ديسمبر سنة ١٩٥٩ ص ٥٤ وما بعدها .

(٢) النص خاص بالموظفين « فى تعريف اللائحة » أما بخصوص المستخدمين داخل الهيئة فقد جاء فى البند ٤ — ٢ — ٥ أنه « يجب على الطالب كشرط لتعيينه أن يقدم لرئيس المصلحة الشهادات الدراسية أو أية وثيقة أخرى لإثبات صلاحيته حسب ما قد يصدره السيد مدير شئون الخدمة من التعليمات » .

يمكن التعيين فى خدمة الحكومة بشروط مخالفة للشروط المصدق عليها .. بموافقة السيد مدير شئون الخدمة » .

وعلى ضوء هذه النصوص مجتمعة يمكن القول بأن جهة الإدارة مقيدة بإجراء المسابقة بين طالبى التوظف إذا كان عددهم أكبر من عدد الوظائف الشاغرة . فإذا كان عددهم أقل فللادارة حرية واسعة . فلها أن تكتفى بالمؤهلات العلمية ، أو بأى وثيقة لإثبات الصلاحية ، أو بأى امتحان تضعه لا بقصد المباراة والمسابقة ، ولكن بقصد التأكد من بلوغ المستوى المطلوب للخدمة .

وفضلا عن ذلك فإن للادارة الحق فى التعيين بشروط أخرى تضعها « غير الشروط المصدق عليها » وذلك بموافقة السيد مدير شئون الخدمة .

وإذا كان مجال الخدمة العامة فى السودان حتى الآن ، يتسع لكل الخريجين ، فإنه من المتوقع فى المستقبل القريب أو البعيد أن يزداد عدد هؤلاء (وخاصة فى الكليات النظرية) عن الحاجة . وفى هذه الحالة لا بد من التقيد بمعيار يحقق الصالح العام ويتيح لسائر المواطنين فرصاً متكافئة[1] .

ولاختيار عمال الإدارة العامة أكثر من طريقة.[2] وتختلف الدول فى تفضيل طريقة على أخرى باختلاف الظروف السائدة فيها .

---

(١) بدأ السودان فعلا يواجه مشكلة زيادة الخريجين فى الكليات النظرية عن الحاجة ، ولذلك فهو — كقاعدة عامة — يجرى مسابقة فيما بينهم عند التعيين . ولكن يحدث أحياناً أن يقرر مجلس الوزراء تعيين كل هؤلاء الخريجين لأسباب اجتماعية .

(٢) أشهر الطرق للاختيار هى :

(ا) طريقة الانتخاب ، وفيها يقوم الناخبون باختيار الموظفين العموميين ، ومثالها المشهور فى مصر هو اختيار العمد ، ولهذه الطريقة ميزة معروفة ، وهى تربية الأفراد تربية ديمقراطية ، ولكن يعيبها أن الناخبين قد لا يكون لديهم الوعى الكافى لاختيار الأحسن ، كما أنهم قد يكونون غير بريئين من الهوى والغرض ؛

(ب) طريقة الإعداد المهنى : ومثالها فى مصر المعاهد التربوية لإعداد المدرسين .

(ج) الاختيار بواسطة الإدارة ذاتها : وذلك بأن تترك لها الحرية التامة فى الاختيار ، وقد تكون هذه الطريقة مثالية إذا كانت الإدارة منزهة عن التحيز . ولكن الواقع يثبت =

وكذلك الحال فى الدولة الواحدة حيث تختلف طريقة الاختيار باختلاف الزمن ونظم الحكم والإدارة القائمة(١) .

= أن هذه الطريقة هى أكثر الطرق عيوباً ، ففيها مجال للرشوة ولتعيين المحاسيب وذوى القربى ، وقد دلت التجربة فى مختلف الدول على أنه إذا لم يوجد ضابط معين تحكمت الأهواء الشخصية والاعتبارات اللامصلحية .

(د) طريقة المسابقة : وهى تتكون عادة من مرحلتين : مرحلة الامتحان التحريرى ، ومرحلة الامتحان الشخصى . وإنى لا أثق بهذه المرحلة الأخيرة حيث تلعب الأهواء دوراً خطيراً ، وحيث تكون الكلمة الحاسمة لأصحاب النفوذ . ولذلك فإنى أفضل الالتزام بمراعاة الترتيب فى التخرج .

ويمكن فى هذه الحالة التخلص من غير الصالحين خلال فترة الاختبار .

هذا ، ومما تجدر الإشارة إليه أن طريقة التقيد عند التعيين بالترتيب فى التخرج عرفها المشرع المصرى فى بداية هذا القرن (انظر المادة السادسة من دكريتو ٢٤ يونيو سنة ١٩٠١ بالتصديق على لائحة المستخدمين الملكيين فى مصالح الحكومة) .

(انظر فيما يتعلق بفترة الاختبار المادة ١٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ج. ع م) وهى تنص على أنه فيما عدا المعينين بقرار من رئيس الجمهورية يوضع المعينون تحت الاختبار لمدة سنة ... فإذا ثبت عدم صلاحيتهم يحالون إلى لجنة شئون العاملين ، فإن رأت صلاحيتهم للنقل إلى وظائف أخرى نقلتهم إليها وإلا فصلتهم من الخدمة. وهذا محل نقد ، فلا يتصور فى المجتمع الحديث مشروعية مثل هذا الحل ، لأن العمل حق ، ومن لا يصلح لعمل معين يصلح لآخر ، اللهم إلا إذا كان مريضاً وفى هذه الحالة فإن علاجه واجب على الدولة .

(١) نكتفى هنا بذكر ما كانت عليه الحال فى مصر وما صارت إليه :

كانت شئون الموظفين (من تعيين وفصل وترقية وغيرها) متروكة ـ أول الأمر لإرادة الرؤساء ، وقد نتج عن ذلك كثير من الاضطراب فى الأداة الحكومية مما دعا أولى الأمر فى ٢٠ أكتوبر سنة ١٨٨١ إلى تشكيل قومسيون لتحضير القوانين المتعلقة بشروط قبول موظفى المصالح الملكية ومستخدميها وترقيتهم ورفتهم ... (انظر ديباجة الأمر العالى المؤرخ ١٠ أبريل ١٨٨٣ بلائحة تسوية حال المستخدمين الملكيين) . وبموجب هذا الأمر ، والأمر المكمل له الصادر فى يونيو من نفس العام كان « الامتحان هو الأساس فى اختيار المرشحين، كما كانت الترقية تحصل بناء على ترشيح لجنة إدارية على أساس التقارير السنوية التى كان يقدمها الرؤساء عن الموظفين » الدكتور محمد زهير جرانه ـ مبادىء القانون الإدارى المصرى، طبعة سنة ١٩٤٤ ص ١٦٨ وما بعدها) . ولكن سلطة الإدارة فى التعيين والترقية أخذت بعد ذلك فى الاتساع حتى غدت مطلقة أو شبه مطلقة . وبقيت الحال كذلك من الفوضى والاضطراب إلى أن صدر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذى اشترط فيمن يعين فى إحدى =

المبحث الرابع

إجراءات التعيين

تنص القاعدة (١ — ٥ — ١) من اللائحة على أنه « ما لم ينص على خلاف ذلك فإن من سلطة السيد مدير شئون الخدمة بالنيابة عن حكومة السودان إجراء كل ما تنص عليه هذه اللائحة . على أنه لرئيس المصلحة الحق فى استعمال سلطة مدير شئون الخدمة هذه فيما يختص بتعيين المستخدمين خارج الهيئة ومرتباتهم أو فصلهم من الخدمة » .

وتنص القاعدتان (٣ — ١ — ٢) و (٣ — ١ — ٣) على أنه « إذا لزم تعيين موظف جديد فعلى رئيس المصلحة (أو أى شخص مخول له بمقتضى القوانين الإدارية المعمول بها فى ذلك الوقت إجراء ذلك التعيين) — أن يحصل على موافقة مدير شئون الخدمة على الشروط التى تعرض ، وعلى كيفية العرض ، سواء كان بالإعلان أو خلافه ... » .

على أنه لا يجوز تعيين شخص فى الخدمة فى وظيفة فى الدرجات الممتازة ، أو فى الدرجة (ا) ما لم يصادق الحاكم العام[1] على الشخص المراد تعيينه .

= الوظائف « أن يكون قد جاز بنجاح الامتحان المقرر لشغل الوظيفة » (الفقرة — ٨ — من المادة ٦) .

« واقد برت الوزارات بمبدأ المسابقات . . رغم القوانين التى صدرت بوضع استثناءات وقتية من مبدأ الامتحان أهمها القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦١ » .

« وقد وجدت هذه الاعتبارات صداها فى القانون الجديد (رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) فاشترطت الفقرة الثامنة من المادة السابعة منه (وقد سبق ذكرها) — فى المرشح للوظيفة العامة أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة بالنسبة للوظائف التى يصدر بها قرار من الوزير المختص ، ومعنى هذا أن المشرع قد ترك الأمر للوزير المختص فيما يتعلق بشغل الوظائف وطريق الامتحان » (الدكتور الطماوى ، المبادىء ، نفس المرجع ص ٦٩٨ وما بعدها) .

(١) قارن المادة ١٦ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج.ع.م) والتى تنص على أن يكون « التعيين فى الوظائف من الدرجة الأولى فما فوق بقرار من رئيس الجمهورية ويكون التعيين فى الوظائف الأخرى بقرار من الوزير المختص أو من يمـــارس سلطاته » . =

ومن مجموع هذه النصوص يتبين أن صاحب السلطة في التعيين — أساساً — هو السيد مدير شئون[1] الخدمة .

فإذا كان التعيين خاصاً بالمستخدمين خارج الهيئة فإن لرئيس المصلحة الحق في استعمال هذه السلطة .

وفي جميع الأحوال فإن مدير شئون الخدمة هو الذي يضع ، أو يوافق على ما يوضع من شروط الخدمة ، وعلى كيفية عرض هذه الشروط .

على أنه في حالة ما إذا كان التعيين في الوظائف المخصص لها مرتبات ما فوق الدرجة تكون سلطة التعيين للوزير المختص بناء على توصية من لجنة شروط الخدمة (كما سبق أن أوضحنا) .

وتحتسب خدمة الموظف عند تعيينه ، ويصبح مستحقاً لمرتبه من التاريخ الذي يباشر[2] فيه عمله (القاعدة ٣ — ١ — ٩ من اللائحة) .

= هذا ؛ ويلاحظ أن المبين بالمتن كان هو المعمول به فيما مضى ، أما الآن فإن الوزير المختص هو صاحب السلطة في تعيين كبار الموظفين ، بناء على توصية من لجنة الخدمة العامة (انظر المادة ١٠٢ من دستور السودان المؤقت لسنة ١٩٦٤) ؛ ويلاحظ — كذلك — أن الدرجات الممتازة والدرجة (ا) تقابلها حالياً الوظائف المخصص لها مرتبات ما فوق الدرجة .

(١) وقد نصت المادة ١٠٢ من الدستور المؤقت المعدل سنة ١٩٦٤ على أن :
« يقدم مجلس الوزراء أو الوزير المختص المسائل الآتية للجنة الخدمة العامة لوضع توصيات عنها للمجلس الوزراء أو الوزير المختص :

(ا) مقترحات لوائح تتعلق بمرتبات أو شروط خدمة موظفي الحكومة .
(ب) مقترحات لإنشاء وظائف جديدة تخصص لها مرتبات ما فوق الدرجة .
(ج) مقترحات لترقية موظفي الحكومة لوظائف مخصص لها مرتبات ما فوق الدرجة .

وقد حال دون قيام اللجنة بواجبها أمران : أولهما ، أن اختصاصاتها استشارية غير ملزمة. وثانيهما ، أنها غير مدعمة بسكرتارية قوية من الاختصاصيين والخبراء ، وقد نتج عن ذلك عدم فاعليتها وعجزها عن القيام بصلاحياتها ، بل عن حماية نفسها (تقرير لجنة تنظيم الخدمة — الفصل الخامس — الفقرة ٥ — ١٥ وما بعدها) .

(٢) السودان واسع الأرجاء ، بعيد الأطراف ، قليل المواصلات ، وقد ظهر أثر ذلك في تشريعاته المختلفة ، وخاصة ما تعلق منها بشئون الخدمة العامة ، ولذلك فإنه يراعى :
(أ) في حالة الموظف الذي يكون وقت تعيينه ساكناً في السودان في جهة غير الجهة التي =

ويقضى الموظف عند بداية تعيينه مدة تحت الاختبار .

وفى هذا المعنى ينص القانون السودانى على أن يعين كل موظف تحت الاختبار[1] (القاعدة ٣ — ١ — ٨ من اللائحة) .

= يجب أن يتسلم فيها عمله ، تحتسب خدمته ويستحق مرتبه من التاريخ الذى يبارح فيه الجهة التى عين فيها (أى التى صدر فيها قرار تعيينه) .

(ب) فى حالة الموظف الذى يكون عند تعيينه ساكناً فى جهة خارج حدود السودان تحتسب خدمته ويستحق مرتبه من تاريخ وصوله بموجب الأوامر الصادرة إليه باستلام أعماله الى بورسودان أو وادى حلفا أو أى محطة أخرى فى الحدود .

(ج) فى حالة الموظف المنقول من خدمة حكومة أخرى تحتسب خدمته ويستحق مرتبه من تاريخ شطب اسمه من خدمة تلك الحكومة (البند ٣ ـ ١ ـ ٩) .

ويلاحظ من سياق النص أنه يفرق بين تاريخ احتساب الخدمة ، وتاريخ استحقاق المرتب فى حالة ما إذا كان الموظف وقت تعيينه ساكناً فى السودان وفى نفس الجهة التى صدر فيها قرار تعيينه ، ففى هذه الحالة يحتسب بدء الخدمة من تاريخ قرار التعيين ، ويحتسب استحقاق المرتب من تاريخ مباشرة العمل .

انظر القاعدة ٤ — ٢ — ٧ فيما يتعلق بالمستخدمين داخل الهيئة ، وقارن الفقرة الثانية من المادة ١٦ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج . ع م) وهى تنص على أنه :

« تعتبر الأقدمية فى الدرجة من تاريخ التعيين فيها ، فإذا اشتمل قرار التعيين على أكثر من عامل فى درجة واحدة اعتبرت الأقدمية كما يلى :

(ا) إذا كان التعيين متضمناً ترقية اعتبرت الأقدمية على أساس الأقدمية فى الدرجة السابقة .

(ب) إذا كان التعيين لأول مرة اعتبرت الأقدمية بين المعينين على أساس المؤهل ثم الأقدمية فى التخرج ، فإن تساويا تقدم الأكبر سناً .

وتنص الفقرة الأخيرة من المادة (١٧) على أن يستحق العامل مرتبه من تاريخ تسلمه العمل » .

والأحكام السابقة متفقة فى التشريعين السودانى والمصرى ، ومع ذلك فقد قضى مجلس الدولة بأن « من حق الموظف عدالة أن يتقاضى الراتب المخصص لوظيفته وأن تعتبر أقدميته فى درجة هذه الوظيفة من وقت تسلم أعمالها دون أن يضار بسبب تراخى الوزارة فى إصدار قرار تعيينه » (١٠ مايو سنة ١٩٥٣ ، مجموعة المجلس س ٧ ص ١١٢١ قضية رقم ١٤٣٠ س ٥ قضائية) .

(١) يستثنى من ذلك :

(ا) الموظف الذى يعين بعقد ينص على خلاف ذلك .

(ب) الموظف المنقول من خدمة للمعاش بحكومة أخرى الى خدمة بالمعاش بجمهورية السودان . =

وتكون مدة الاختبار من :

(ا) مدة يقررها مدير شئون[1] الخدمة ، وينص عليها فى العقد ، وكذلك كل امتداد لتلك المدة (إن وجد) يضاف إليها بموجب أى قانون أوامر أو قاعدة أو لائحة للحكومة . ويضاف إلى ذلك .

(ب) أية فترة قد تنقضى بين نهاية تلك المدة (أو أى امتداد لهـا) والتاريخ الذى يثبت فيه الموظف فى التعيين (المادة ٢٥ من قانون معاشات الخدمة المدنية رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢) .

ويعتبر الموظف المعين تحت الاختبار مستمراً فى الخدمة تحت الاختبار إلى أن يثبت فى وظيفته بإعلان كتابى بهذا المعنى من رئيس مصلحته الذى لايجوز له إصدار هذا الإعلان إلى أن :

(ا) يبلغ الموظف الثامنة عشر من عمره .

(ب) ويكون قد اجتاز أى امتحان أو اختبار مطلوب منه اجتيازه أثناء مدة الاختبار .

= (انظر الفقرتين أ و ب من القاعدة ٣ — ١ — ٨ من اللائحة وقارن المادة — ١٥ — من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج. ع. م) التى تنص على أنه فيما عدا المعينين بقرار جمهورى يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة سنة) .

(١) كانت القاعدة (٣ — ١ — ١٠) من اللائحة تنص على جعل مدة الاختبار سنتين ، كما أوصت لجنة شروط الخدمة بأن تكون المدة سنتين على الأقل ، ولكن قانون المعاشات (وهو التشريع الأحدث) لم يحدد مدة معينة لفترة الاختبار وترك ذلك لمدير شئون الخدمة على النحو المبين بالمتن . والمادة ١٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج. ع. م) تحدد مدة الاختبار بسنة ، وكان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (ج. ع. م) (المادة ١٩ منه) يجعل مدة الاختبار سنة على الأقل وسنتين على الأكثر . أما القانون الأردنى رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ فهو ينص فى المادة — ٤٠ — منه على أن مدة التجربة سنتان (قارن المادة ١٠ من نظام الموظفين فى لبنان التى تحدد مدة التمرين بسنة .

هذا ، ونظام وضع الموظفين المعينين لأول مرة تحت الاختبار نظام سليم ، يمكن عن طريقة تلافى ما فى طرق الاختيار من عيوب ، فالعمل فى الميدان هو البوتقة التى تظهر الصالح وغير الصالح من العاملين تحت التمرين .

ومدة التمرين تختلف من تشريع إلى آخر كما رأينا .

الفصل الثانى

حقوق الموظفين

بعد كلمة عامة فى تحديد المرتب فى القانون المقارن سندرس فى مباحث متتالية : المرتب ، العلاوات ، الترقيات ، الإجازات ، المعاش والمكافأة ومال التأمين .

كلمة عامة فى تحديد المرتب :

لأهمية هذا الجزء من البحث ، نشير هنا إشارة موجزة إلى الأسس المتبعة فى تحديد المرتب فى بعض الشرائع تمهيداً لبحثه فى القانون السودانى .

أولا : فى الشريعة الاسلامية :

نترك الكلام فى هذا للماوردى فى كتابه « الأحكام السلطانية »[1]. والحديث عن « تقدير العطاء لرجال الجيش » ، وفى هذا يقول : « وأما تقدير العطاء فمعتبر بالكفاية حتى يستغنى بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة . والكفاية مقيدة من ثلاثة أوجه : — أحدها عدد من يعوله من الذرارى والمماليك ، والثانى عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر ، والثالث الموضع الذى يحله فى الغلاء والرخص . فتقدر كفايته فى نفقته وكسوته لعامه كله . فيكون هذا القدر فى عطائه ، ثم تعرض حاله فى كل عام ، فإن زادت رواتبه الماسة زيد ، وإن نقصت نقص » .

واختلف الفقهاء إذا تقدر رزقه بالكفاية ، هل يجوز أن يزاد عليها ، فمنع الشافعى من زيادته على كفايته وإن اتسع المال ، لأن أموال بيت المال لا توضع إلا فى الحقوق اللازمة ، وجوز أبو حنيفة زيادته على الكفاية إذا اتسع المال .

ومن هذه العبارات يمكن أن نستخرج الحقائق الآتية :

(١) الكفاية هى الحد المعتبر فى تقدير الأجور لعمال الدولة . وذلك حتى لا ينحرفوا عن واجباتهم بالبحث عما يغطى نفقاتهم إذا كانت أجورهم أقل من الحد

---

(١) نفس المرجع ، ص ١٨١ .

المذكور ، وكذلك حتى لا يصابوا بأمراض البطر والترف إذا جاوزت مرتباتهم المستوى المعقول .

(ب) هذه الكفاية تقدر بحاجة العامل من جهة ، وبقدرته وإنتاجه من جهة أخرى ، إذ المعول عليه فى تقديرها هو عدد من يعولهم ، وكذلك ما عنده من خيل وظهر وقوة محاربة[١].

(ج) هذا التقدير خاضع كذلك لحالة الغلاء ، ويختلف باختلاف هذه الحالة ، ولذلك يعاد تقديره كل عام ، فإن زادت المسئوليات والأعباء والغلاء ، زيد العطاء ، والعكس صحيح[٢].

(د) ظاهر من قول الشافعى أن الدولة الإسلامية — فى رأيه — تعطى الكفاية ، وتقف عندها ، ولا تتجاوز ذلك إلى الزيادة والترف حتى « وإن اتسع المال ، لأن أموال بيت المال لا توضع إلا فى الحقوق اللازمة » .

ثانياً : فى الجمهورية العربية المتحدة :

يحدد المشرع — وفقاً للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ — لكل وظيفة درجة مالية معينة ، ولكل درجة بداية ونهاية ، ويتقاضى الموظف فى بداية تعيينه أول مربوط الدرجة التى عين عليها[٣].

---

(١) يورد النص « عدد مايرتبط من الخيل والظهر » كعنصر من عناصر تقدير العطاء . وقد تفهم العبارة على أنها تعبر عن « حاجة » يجب إشباعها ، ولكننا نرجح أنها تعبر عن « قدرة » يجب حسابها (مع العناصر الأخرى) عند تقدير الأجور . ويزكى هذا الفهم أن الكاتب قد عبر عن « الحاجة » فى العبارة السابقة بقوله « أحدها عدد من يعوله من الذرارى والمماليك » .

(٢) رغم مرور العدد العديد من القرون على هذا الذى بيناه فى المتن عن فلفسة الأجور فى الشريعة الإسلامية ، فإنه يتفق مع أحدث الآراء فى هذا الشأن ؛ انظر على سبيل المثال — تقرير لجنة تنظيم الخدمة — الفصل التاسع ، أسس المرتبات . وقد جاء فيه أن اللجنة ترى الأخذ بعين الاعتبار — عند تقدير المرتب — مسئوليات الموظف العائلية الظاهر منها كالزوجة والأطفال ، والخفى منها كالأقارب الذين يساعدهم ، ثم مكانة الوظيفة ومكان العمل من حيث مستوى الأسعار ومدى تعرض الموظف للضيافة .

(٣) انظر الجدول الملحق بالقانون المذكور ، ويلاحظ أن أعلى درجاته هى الدرجة الممتازة =

ثالثاً : فى فرنسا :

ننقل هنا عن الأستاذ الدكتور الطماوى الذى قال «.. وقد جرت العادة فى مصر على أن يحدد أول مربوط الدرجة برقم ثابت (كعشرين جنيهاً مثلا لوظائف الدرجة السابعة) ولما كان المفروض أن يعيش الموظف من راتبه فى المظهر الذى تتطلبه وظيفته ، فإن تحديد المرتب برقم ثابت أصبح لايتفق مع الحالة الحاضرة حيث يتدهور النقد باستمرار ، ويرتفع مستوى المعيشة باطراد . وقد حاولت مصر أن تواجه هذه الحالة بصرف فرق إعانة غلاء ... أما فى فرنسا فقد سلك القانون الصادر سنة ١٩٤٦ مسلكا آخر نظمته المادة ٣٢ منه ، إذ اشترطت ألا يقل المرتب المعين لأول مربوط عن ١٢٠ ٪ من القدر الحيوى ... وهو المبلغ الذى بدونه لا يمكن مواجهة الحاجات الأساسية للموظف كإنسان . ويحدد مجلس الوزراء هذا القدر الحيوى بمرسوم بعد استشارة المجلس الأعلى للموظفين ، ويعرض على البرلمان التصديق عليه بعد شهر من صدوره ، ويعاد النظر فيه كل سنتين ، ويمكن تعديله قبل ذلك بقانون »[1] .

= ثم درجة وكيل وزارة ثم الدرجة الأولى وهكذا حتى الدرجة الثانية عشر التى تعتبر أدنى الدرجات . وأول مربوط الدرجة الممتازة هو ١٨٠٠ جنيه سنوياً ونهاية المربوط ٢٠٠٠ جنيه وأول مربوط الدرجة الثانية عشر ٦٠ جنيه سنوياً ونهاية المربوط ٨٤ جنيه وعلاوتها ٦ جنيهات سنوياً .

ويعين خريج الجامعة « حامل الليسانس أو البكالوريوس والشهادات المعادلة » فى الدرجة السابعة ٢٤٠ جنيه إلى ٤٨٠ جنيه سنوياً بعلاوة ١٨ جنيهاً سنوياً . ولا تسرى احكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على وظائف القوات المسلحة والشرطة ، كما لاتسرى على الوظائف التى تنظمها قوانين خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين (المادة الاولى من القانون) .

وانظر فى مشكلة الكادر الواحد والكادرات المتعددة ، الدكتور الطماوى ، نفس المرجع ، ص ٦٨٣ .

(١) نفس المرجع ، ص ٧٠٩ .

هذا ، وجاء فى المادة ٤ من نظام الخدمة المدنية الأردنى السابق الإشارة إليه : وعلى مجلس الوزراء .

(أ) « أن يعاود النظر فى سلم الرواتب والأجور كلما اقتضت الضرورة ذلك » . وسنرى فيما بعد مسلك المشرع السودانى فى هذا الشأن ، ولكن لايفوتنا أن نقول هنا بسلامة الاتجاه إلى ربط الرواتب والأجور « بأرقام غلاء المعيشة ، كما تحددها الإحصاءات الرسمية » .

(الدكتور الطماوى ، نفس المرجع ، ونفس الصفحة) .

المبحث الأول

المرتب

تنص القاعدة (٣ — ٢ — ٧) من اللائحة على أن « يتقاضى الموظف مرتبه بأقساط شهرية متساوية فى نهاية كل شهر . ويحتسب المرتب المستحق عن جزء من أى شهر على أساس عدد أيام ذلك الشهر » .

وتنص الفقرة الأولى من القاعدة (٤ — ٣ — ٥) ، (بشأن المستخدمين داخل الهيئة) على أن يتقاضى المستخدم مرتبه بأقساط شهرية متساوية فى نهاية كل شهر ، على أنه يجوز لرئيس المصلحة أن يوافق على أن يكون الصرف فى فترات أقصر من ذلك . هذا ، ونظراً لأن الأسس التى تقوم عليها سياسة المرتبات وملحقاتها حالياً فى السودان ترجع إلى توصيات لجنة ملز ، لذلك نرى البدء بدراسة هذه التوصيات .

وفيما يلى نص خطاب السكرتير المالى لحكومة السودان المؤرخ ٢٠/١١/١٩٥٠ إلى رئيس اللجنة ، وفيه يطلب منها :

(١) فحص شروط الخدمة الخاصة بالموظفين والمستخدمين الداخلين[1] فى الهيئة ونظام إحالتهم إلى المعاش ، وتقديم توصيات بشأنها ، وعلى الأخص فيما يتعلق بالمواضيع الآتية :

(ا) ضرورة إدخال نظام أبسط للدرجات .

(ب) الحاجة إلى تعديل المرتبات والمعاشات بالنسبة لزيادة تكاليف المعيشة .

(ج) الحاجة إلى تعديل المرتبات لمعالجة حالات التناقض .

(د) التاريخ الذى تنفذ فيه تلك التعديلات .

---

(١) فى نفس الفترة تقريباً عهد إلى لجنة أخرى تعرف باسم « لجنة ويكفيلد » بفحص شروط الخدمة بالنسبة للمستخدمين خارج الهيئة ، وقد قدمت هذه اللجنة توصياتها فيما كلفت به ، وسنشير إلى ذلك فيما سيأتى .

ويطلب أيضاً من اللجنة أن تنظر وتقدم النصح فى المواضيع الآتية :

(ا) العلاقة بين المرتبات وشروط الخدمة للسودانيين ولغير السودانيين .

(ب) المبادىء والطرق للترقيات .

(ج) إدماج جزء من علاوة غلاء المعيشة ضمن المرتبات ، وطريقة التصرف فيما تبقى من تلك الإعانة .

(د) كيفية الانتقال إلى نظام الدرجات الجديد .

* * *

وهذا — أيضاً — خطاب مدير شئون الخدمة إلى سكرتير اللجنة بتاريخ ٩ / ٤ / ١٩٥١ طالباً منها « أن تقدم توصيات لضمان المحافظة على مستوى رفيع ومتكافىء بين أعضاء الخدمة العامة من حيث التعليم والمؤهلات والكفاءة ... وأن تشير بالوسائل اللازمة لتنظيم القواعد التى يجب مراعاتها لتحديد مستوى الموظفين المنتخبين ونظم التدريب والترقية والإجراءات التأديبية » ، ومما تقدم يتضح أن الجانب المالى للموظفين كان أهم ماطولبت اللجنة ببحثه ، وتقديم المقترحات بشأنه .

ومن مراجعة التقرير يظهر بوضوح أن اللجنة قامت بدراسة عميقة للمسائل التى عهد إليها بها ، وخاصة لموضوع نفقات المعيشة ، وعززت تقريرها ببيانات إحصائية شاملة ودقيقة .

ولما عرض التقرير على المجلس التنفيذى ذهب فى كثير من المسائل إلى أبعد مما ذهبت إليه اللجنة من « التحسينات فى شروط الخدمة ليكفل للسودان ما هو لازم لوجود حكومة صالحة ، أى الاستقرار والكفاءة والرضا فى الخدمة العامة » ، (البند — ٦ — من قرارات المجلس) .

ويتكون تقرير اللجنة من تسعة فصول ، وفى الفصل الثالث منه ، وهو بعنوان « هيكل الخدمة العامة » رأت اللجنة تكوين هذه الخدمة من طبقات خمس : (سبقت الإشارة إليها) ، وهى الطبقة الإدارية والمهنية ، والطبقة الفنية ، والطبقة

الكتابية ، وطبقة نظار المصالح ، وطبقة الخدمة اليدوية(١).

كما رأت أن يكون رجال البوليس والسجون قسما مستقلا ، وكذلك فئة المرضات لاختلاف شروط الخدمة بالنسبة إليهن عن الشروط العامة الأخرى(٢). الفقرة ١١ — ٢ من التقرير) .

وعلى ضوء ما تقدم رأت اللجنة تركيب الهيكل المصلحى فى المصالح الكبرى على النمط التالى :

المدير

نائب المدير

مساعد المدير

كبير الموظفين الإداريين أو المهنيين

موظف إدارى أو مهنى

نظار المصالح

الوظائف الفنية والمهنية الصغرى

وظائف القسم الكتابى

وظائف الخدمة السايرة (الفقرة ١٢ — ١)

وعن هيكل المرتبات رأت اللجنة (فى الفقرة ١٣ — ١) أنه « يجب أن يكون لاختلاف المسئوليات ودرجة المؤهلات أثرها فى اختلاف المرتبات » .

وقدمت اللجنة هذه الصورة لهذا الهيكل الأخير .

(١) راجع سابقاً ، ص ٦٥ هـ ١ ، وقد ذكرنا أن المجلس التنفيذى لم يوافق على إنشاء طبقة نظار المصالح .

(٢) سنرى بعد أن بجدول المرتبات قسما خاصاً لرجال البوليس والسجون ، كما سنرى أقساماً منه لفئات معينة من العاملات .

الوظيفة	المرتب السنوى
المدير	فوق الدرجة[1]
نائب المدير	فوق الدرجة ، ولكنه يتناسب ورتبة المدير
مساعد المدير	مرتب ثابت أو امتداد معلوم للدرجة الأساسية
كبير الموظفين الإداريين أو المهنيين	الدرجة الأساسية أو أحد أجزائها
موظف إدارى أو مهنى	مع امتدادها فوق الحد الأقصى للدرجة
مساعد وموظف إدارى أو مهنى	ودون الحد الأدنى

وأوصت اللجنة فى الفقرة (١٤ — ١ ومابعدها) بالدرجات الأساسية الآتية :

أولا : الطبقة الادارية والمهنية :

جنيه
٣٥٠ × ٢٥ — ٤٥٠ × ٣٠ — ٦٠٠ × ٤٥ — ١١٨٥ جنيهاً

مع حاجز مؤقت للكفاءة عندما يبلغ المرتب ٦٠٠ جنيه ، وحاجز للترقية عندما يبلغ المرتب ١٠٠٥ جنيه (قارن ما سيأتى فى نفس البحث عن فئات مرتبات الموظفين — الملحق ب) . وأول مربوط المرتب فى هذه الدرجة ... يتوقف على المؤهلات العلمية على الوجه الآتى :

٤ سنوات بعد الثانوى ٣٥٠ جنيهاً[2] .

---

(١) ما « فوق الدرجة » يشمل ثمانى مجموعات ، سنذكرها فيما يلى كما سنذكر الدرج الأساسية وأقسامها .

(٢) ارتفع أول مربوط المرتب فى هـذه الدرجة إلى ٤٠٠ جنيه بموجب منشور شئون الخدمة رقم ٣ لسنة ١٩٦٦ بتعديل فئات مرتبات الموظفين والعمال الذى سندرسه بعد هذا ؛ والأرقام ٣٥٠ × ٢٥ — ٤٥٠ × ٣٠ — ٦٠٠ × ٤٥ — ١١٨٥ جنيهاً تعنى أن =

٥ سنوات بعد الثانوي ٣٧٥ جنيهاً

٦ » » » ٤٠٠ »

٧ » » » ٤٢٥ »

والجداول المصلحية الملحقة بتقرير اللجنة معدة على أساس تقسيم الدرجة الاساسية للوظائف الإدارية والمهنية هكذا : —

(ا) مساعد[1] الموظف الإدارى أو المهنى بالجنيه ٣٥٠ × ٢٥ — ٤٥٠ × ٣٠ — ٦٠٠ (حاجز الكفاءة) .

(ب) الموظف الإدارى أو المهنى (ب) ٦٤٥ × ٤٥ — ١٠٠٥ جنيه (حاجز الترقية) .

(ج) الموظف الإدارى أو المهنى ١٠٥٠ × ٤٥ — ١١٨٥ جنيه .

وأوصت اللجنة بما أسمته امتداد الدرجة الأساسية :

(د) كبير الموظفين الإداريين أو المهنيين ١٢٥٠ × ٥٠ — ١٤٠٠ جنيه .

* * *

ثانياً : الدرجة الفنية والمهنية الصغرى :

١٠٨ جنيهاً × ١٢ — ١٨٠ × ٢٠ — ٣٠٠ × ٢٥ — ٤٥٠ × ٣٠ — ٨٢٠ × ٤٠ — ٩٦٠ جنيهاً « وبصفة مؤقتة ستكون حواجز الترقى فى ١٦٨

= الموظف يعين ابتداء بمرتب ٣٥٠ جنيهاً فى السنة وبعلاوة دورية ٢٥ جنيهاً سنوياً الى أن يبلغ المرتب ٤٥٠ فتصبح العلاوة ٣٠ جنيهاً فى السنة الى أن يبلغ المرتب ٦٠٠ جنيه فتصير العلاوة ٤٥ جنيهاً سنوياً (انظر فى معنى حاجز الكفاءة ما سيأتى فى فئات المرتبات) .

ومما يجدر ذكره أن سنوات الدراسة (قبل الحصول على الليسانس مثلا) تحسب عند التعيين فالطالب المنقول الى السنة الثالثة بكلية الحقوق ــ مثلا ــ تحسب له السنتان اللتان أمضاها بالكلية إذا عين وهو ما يزال فى هذه المرحلة من التعليم .

(١) هذه الوظيفة يعين فيها المتخرج فى الكليات أو المعاهد العليا (وقد ارتفع أول مربوط درجتها الى ٤٠٠ جنيه كما قلنا) .

و٥٠٠ و٧٢٠ مع حاجز الكفاءة فى ٢٨٠ جنيه » ، والمرتب الأساسى الموصى به يختلف باختلاف المؤهلات على الوجه الآتى :

رابعة وسطى ١٠٨ جنيه .

رابعة ثانوى ١٨٠ جنيه .

والهيكل التصاعدى لطبقة الموظفين فى هذه الفئة على الوضع الآتى :

كبير الموظفين الفنيين

موظف فنى

مساعد فنى

تلميذ

وقسمت الدرجة الرئيسية كالآتى :

جنيه

التلميذ ١٠٨ × ١٢ — ١٦٨ (حاجز ترقى) .

مساعد فنى (ب) ١٨٠ × ٢٠ — ٢٨٠ (حاجز كفاءة) .

مساعد فنى (ا) ٣٠٠ × ٢٥ — ٥٠٠ (حاجز ترقى) .

كبير الموظفين الفنيين ٧٥٠ × ٣٠ — ٨٤٠ × ٤٠ — ٩٦٠ جنيهاً .

وعلقت اللجنة على هذه الدرجة بقولها « إن الدرجة تشتمل على أنواع متعددة من الحرف ، التى تتطلب درجات متفاوتة من المهارة ... والواجب أن يعمل أولو الأمر على قيام نظام مصلحى يتوفر فيه عنصر المرونة حتى تستطيع كل الحرف أن تنمو وتتطور فى نواحى الخدمة بأكملها » .

* * *

ثالثاً : الدرجة الـكتابية :

(١٠٨ × ١٢ —)[1] ١٨٠ × ٢٠ — ٤٢٠ / ٤٥٠ × ٢٥ — ٦٠٠ / ٦٥٠ × ٢٥ — ٧٥٠ والمرتب الابتدائى « حسب المؤهلات العلمية » كالآتى :

السنة الرابعة وسطى ١٠٨ جنيهاً .

السنة الرابعة ثانوى ١٨٠ جنيهاً .

وأوصت اللجنة بأن يكون لهذه الدرجة حاجز للـكفاءة عندما يبلغ المرتب ٤٢٠ جنيهاً وأن يكون لها حاجز للترقى عندما يبلغ المرتب ٦٠٠ جنيه .

وعلى هذا الأساس رأت اللجنة استعمال الألقاب الآتية (للدلالة على النظام التصاعدى بين طبقات الـكتبة) وهى :

— مساعد كاتب ثم كاتب ثم كاتب أول . كما رأت اللجنة (بالنسبة لهذه الطبقة) أن يكون مستقبل موظفيها مرتبطاً بالسلك كله (أى لا تختلف مصائرهم وترقياتهم باختلاف المصالح التى يعملون بها) ، كما رأت أن يكون الإشراف على هذا السلك لمدير شئون الخدمة بمشورة رؤساء المصالح[2] .

وفى الفقرة (من ١٤ — ٢١) من التقرير تكلمت اللجنة عما أسمته الدرجات المخصوصة فقالت « إن المرتبات الخاصة التى يتقاضاها صف ضباط البوليس (هكذا ..)،

---

(١) « يدل الجزء من الدرجة الذى وضع بين قوسين (١٠٨ × ١٢ —) على أن لمدير شئون الخدمة حق التصرف (بعد التشاور مع مدير المصلحة المختصة) ليعين الموظفين فى هذه الدرجة بمرتب ابتدائى قدره (١٢٠ جنيه) أو — ١٣٢ — أو — ١٥٦ — أو ١٦٨ فى الأحوال التى تكون فيها المؤهلات العلمية أعلى من مستوى السنة الرابعة الوسطى ودون مستوى السنة الرابعة ثانوى » .

(٢) تعرضت اللجنة بعد ذلك إلى الـكلام عن ما أسمته « وظائف نظار المصالح » التى تعرف فى المملـكة المتحدة (بالوظائف التنفيذية) والتى تجمع فى مسئولياتها بين واجبـات الطبقة الـكتابية والطبقة الإدارية ، ولم يوافق المجلس التنفيذى على إنشاء هذه الطبقة ، ولذلك صرفنا النظر عما كتبته اللجنة بشأنها ؛ هذا ، ولم تتعرض اللجنة « للخدمة السايرة » لأنها كانت من اختصاص لجنة أخرى كما سبق أن أشرنا ، وسنشير إلى أجور هذه الطبقة فى « فئات المرتبات » .

وموظفو السجون ... يجب أن تعالج بانفراد لأنها تختلف ... عن وظائف الخدمة العامة ، كما أن الممرضين وغيرهم لهم معاملتهم الخاصة .... » .

وعالجت اللجنة فى الفقرة (٦١ — ١) « موضوع مرتبات الرجال والنساء الذين يؤدون نفس الأعمال ، ويضطلعون بنفس المسئوليات » وانتهت إلى القول بعدم المساواة بينهما ، وعللت ذلك « بأن درجات المرتبات التى يوضع تصميمها بطريقة تكفل مستقبلا للرجل ، وتقوم بسداد مصروفاته الناجمة عن الزواج وكفالة عائلته قد لا تنطبق على المرأة . أضف إلى ذلك أن النظام الاجتماعى فى السودان لم يبلغ المرحلة التى يكون فيها مبدأ إعطاء مرتب واحد للرجل والمرأة مستساغاً لدى العموم ».

* * *

هذا ، وقــد ظهرت فى الجدول (الملحق ٣ بتقرير اللجنة) « الدرجة الجنوبية »[1] وهى تبدأ من ٦٠ جنيهاً وتنتهى بمائة وثمان وستين جنيهاً (١٦٨ ج) بعلاوة سنوية قدرها ستة جنيهات .

* * *

وبالإضافة إلى ما تقدم هناك ما أسمته اللجنة « مرتبات ما فوق الدرجة » وهى من ثمانى مجموعات مبينة فى الملحق الرابع من التقرير . وسنشير إليها (معدلة) فى جدول المرتبات الحالى الذى سنذكر له خلاصة فيما بعد .

ولما عرضت هذه التوصيات على المجلس التنفيذى قبلها فى جوهرها ، وعدل بعضها . وهذه هى أهم قراراته فى هذا الشأن :

قبل المجلس — كمبدأ عام — أن تكون الوظائف الكبرى (من مرتبة مساعد مدير مصلحة فما فوق) ذات مرتبات محددة ، وما دون ذلك من الوظائف يوضع فى الدرجات الأساسية المناسبة . ورأى المجلس أنه « عند تحديد المرتب

---

(١) ظهرت هذه الدرجة كذلك فى لائحة الخدمة (انظر سابقاً ص ٦٤ هامش رقم ٢) ، ولكنها لم تظهر فى جدول المرتبات الحالى .

الابتدائى فى الدرجة الإدارية والمهنية تحتسب كل سنة دراسية بعد السنوات الأربع الأولى من التعليم العالى (أى ما بعد الثانوى) بأكثر من سنة فى الدرجة »[1] .

« قبل المجلس التنفيذى نظام الدرجة المهنية الصغرى والفنية ، ولكنه مدها بإضافة فئة واحدة قدرها ١٠٠٠ جنيه فى العام تمنح بعد خدمة سنة فى الفئة ٩٦٠ جنيه التى كانت أقصى مربوط هذه الدرجة حسب توصيات اللجنة » . « ويشترط لبلوغ المرتب البالغ قدره (١٨٠ جنيه) فى العام فى الدرجة المذكورة اجتياز امتحان فنى مناسب » .

« وقد قبل المجلس التنفيذى أيضاً نظام الدرجة الكتابية ، ولكنه قرر وضع حاجز للترقى بعد المربوط البالغ قدره (٧٥٠) فى العام ، وأن تمتد الدرجة بعد ذلك كالآتى :

٧٨٠ جنيه — ٨١٠ — ٨٤٠ — ٨٨٠ — ٩٢٠ — ٩٦٠ — ١٠٠٠ جنيه .

ويشترط لبلوغ المرتب البالغ قدره (١٨٠ جنيه) فى هذه الدرجة اجتياز امتحان الخدمة المدنية .

ولم يوافق المجلس (بالنسبة إلى طبقة الكتبة) على دمجهم فى كشف واحد . وبالنسبة للنساء السودانيات قرر المجلس أن « تكون فئات المرتبات للموظفات منهن أقل[2] من مرتبات الرجال الذين يشغلون وظائف مماثلة ... » وقرر المجلس تنفيذ

---

(١) جاء فى القرارات تحت عنوان « ملحوظة » « يرى المجلس التنفيذى أن المبررات لاحتساب السنين الدراسية فى التعليم العالى بعد السنة الرابعة أكثر من سنة للسنة هى أن الموظف يعترضه كثير من الصعاب التى يتحتم عليه اجتيازها للحصول على مؤهلات كافية ، وأنه يبتدىء فى اكتساب رزقه فى سن متقدمة ، وأنه فى النهاية يصير أكثر دراية » .

ويبدو لنا من هذا النص أن المشرع السودانى ينظر بالتقدير والتشجيع إلى هؤلاء الذين يكافحون فى سبيل الحصول على مؤهلات أعلى وأرقى .

(٢) انظر مقالا قيما عن : Women in the Sudan Public Service بقلم السيدة سلمى محمد سليمان ، ص ٣٧ من القسم الانجليزى من مجلة السودان للادارة والتنمية ، التى يصدرها معهد الإدارة العامة بالخرطوم ، وانظر ملخصاً للمقال بنفس المجلة ص ١٣ من القسم العربى « المجلد الثانى ، يناير سنة ١٩٦٦ » وفى المقال تؤكد الكاتبة أنه قد حاق بالمرأة العاملة السودانية ظلم كثير فى مجالات العمل كعدم المساواة فى الأجور مع الرجل ، والتعسف =

هذه القرارات ، وكذلك توصيات اللجنة الخاصة بالمرتبات اعتباراً من ١٩٥٠/١/١

فئات مرتبات الموظفين (كما جاءت فى منشور شئون الخدمة رقم (٣) لسنة ١٩٦٦) :

صارت توصيات لجنة شروط الخدمة وقرارات المجلس التنفيذى بشأنها — هى الأساس القانونى لمرتبات الموظفين (وعلاواتهم وترقياتهم . . . الخ) — منذ التاريخ الذى حدد لتنفيذها .

وكان من أهم توصيات اللجنة إعادة النظر فى علاوة الغلاء بين وقت وآخر تمشياً مع مستوى الأسعار (وسندرس ذلك فى المبحث التالى) ولكننا سنكتفى هنا بإلقاء نظرة سريعة على فئات المرتبات ، كما جاءت فى المنشور المذكور) — وهى مقسمة كالآتى :

الملحق (ا) بوظائف المجموعات :

	جنيه
المجموعة الأولى	١٩٠٠
المجموعة الثانية	١٨٠٠

= فى تشغيل النساء المتزوجات بشروط مجحفة ، وإغماط حقها فى فوائد ما بعد الخدمة . . . إلى آخره .

وتستطرد الكاتبة وتقرر أن هذه التفرقة « قد أوهنت عزائم النساء وأقعدتهن عن المساهمة الفعالة فى رفع مستوى الأسر المعيشية .

وترد الكاتبة قلة النساء العاملات فى السودان وتعطل طاقات نصف المجتمع إلى عدم المساواة فى المعاملة والأجور . . . » .

وبعد أن تورد الكاتبة إحصائيات ببيان الظلم الذى أصاب التعليم النسائى بالسودان تعقد مقارنة إحصائية بين نسب الخريجات فى الكليات الجامعية ، وتقول : إنه فى عام ١٩٥٥ كان عدد الطالبات فى جامعة الخرطوم الوحيدة عشر طالبات ، وقد ارتفع هذا العدد إلى ٥٠٣ من الطالبات فى جامعتى الخرطوم والقاهرة (فرع الخرطوم) عام ١٩٦٥ . ونضيف إلى ما ذكرته الكاتبة أن هذا العدد فى نمو مستمر وأن جامعة أم درمان الإسلامية قد أنشأت فى العام الدراسى ١٩٦٧/٦٦ كلية خاصة للبنات (انظر سابقاً ، ص ٥٨ هـ ٢) .

ومما تجدر الإشارة إليه فى هذه المناسبة ، أن تشريعات كثيرة (ومنها تشريع الجمهورية العربية المتحدة) لا تفرق بين المرأة والرجل فى هذه الناحية .

	جنيه
المجموعة الثالثة	١٧٠٠
المجموعة الرابعة	١٦٥٠
المجموعة الخامسة	١٦٠٠
المجموعة السادسة	١٥٠٠
المجموعة السابعة/السادسة	١٤٥٠/١٥٠٠
المجموعة السابعة	١٤٥٠

والمرتبات فى هذه المجموعات ثابتة ما عدا (السابعة/السادسة فهى تتدرج من ١٤٥٠ إلى ١٥٠٠) .

الملحق (ب) بتدرج القطات الادارية والمهنية :

وأدنى قطاع فى هذا الملحق هو القطاع من ٤٠٠ جنيه إلى ٦٥٠ جنيه ، والعلاوة ٢٥ جنيهاً سنوياً إلى أن يبلغ ٥٠٠ جنيه ثم بعلاوة ٣٠ جنيه سنوياً ، إلى أن يبلغ ٦٥٠ جنيه .

ويكون بدء تعيين خريجى الجامعة فى هذا القطاع ، ثم يتدرجون إلى القطاعات الأعلى « بعد استيفاء القيد الزمنى المحدد[1] للفئة التى ينتمون إليها واجتياز حاجز الكفاءة »[2] على التفصيل الآتى (طبقاً لمنشور شئون الخدمة رقم ١١ لسنة ١٩٦٣

---

(١) « القيد الزمنى للأطباء سنة واحدة ، وللمهندسين سنتان ، وللزراعيين والبيطريين ثلاث سنوات وللفئات الباقية أربع سنوات » (منشور شئون الخدمة المؤرخ ٩/٣/١٩٦٦ المذكور بالمتن) .

(٢) « معنى اجتياز حاجز الكفاءة أن يشهد رئيس الوحدة كتابة بأن الموظف قد قضى فترة القيد الزمنى بنجاح ، بحيث لايكون الموظف غير الناجح الحق فى التدرج إلى الراتب ٦٦٥ جنيه تلقائياً » ولرئيس الوحدة التى يعمل بها الموظف الحق فى تأخير نقله إلى هذا الراتب الأخير إذا رأى أنه لا يزال محتاجاً إلى مزيد من التدريب أو الاختبار من حيث مقدرته على أداء واجباته أو على سلوكه .

(نفس المنشور المبين فى الهامش السابق) .

المؤرخ ٩ مارس سنة ١٩٦٣ المتضمن قرار مجلس الوزراء رقم ٢٧١٧ بتاريخ ١٩٦٣/٢/٣ ، وطبقاً كذلك لمنشور شئون الخدمة رقم ٣ لسنة ١٩٦٦ المؤرخ ١٩٦٦/١/٧ السابق ذكره) :

(ا) تكون المرتبات الابتدائية لكل فئة من خريجي الكليات العلمية التطبيقية كما يلي :

١ — وظائف الأطباء تبتدىء بـ ٥٦٠[1] جنيهاً فى العام فى القطاع ٤٠٠/٦٥٠ ح/ك[2] ٦٩٥/١٣٥٠ .

٢ — وظائف المهندسين تبتدىء بـ ٥٣٠ جنيهاً فى العام فى القطاع ٤٠٠/٦٥٠ ح/ك ٦٩٥/١٠٥٥ .

٣ — وظائف الزراعيين والبيطريين تبتدىء بـ ٤٥٠ جنيهاً فى العام فى القطاع ٤٠٠/٦٥٠ ح/ك ٦٩٥/١٠٥٥ . وعلاوة إلى ٤٧٥ بعد ستة شهور .

٤ — وظائف الجيلوجيين تبتدىء بـ ٤٠٠ جنيه فى العام فى القطاع ٤٠٠/٦٥٠ ح/ك ٦٦٥/١٢٣٥ .

(ب) أما «الوظائف التى لاتقوم واجباتها على أسس علمية تطبيقية ، ولايتطلب أداؤها إلا المؤهلات من الكليات النظرية (الآداب والاقتصاد والحقوق والعلوم — المنهج العام) أو ما يعادلها من خبرة عملية فى طبيعة العمل ، فيطبق عليها القطاع ٤٠٠/٦٥٠ ح/ك ٦٩٥/١٠٥٥ .

(ج) مع ملاحظة أنه « تمنح علاوة إضافية فى المرتب لكل من حصل على شهادة جامعية بدرجة الشرف أو الدكتوراه سواء كان ذلك عند التخرج أو فى الخدمة ، على أن تمنح العلاوة التى تليها بعد ستة أشهر من العلاوة المذكورة» . إلخ .

---

(١) هذا المبلغ ٥١٠ جنيه فقط وفقاً للمنشور المؤرخ ١٩٦٣/٣/٩ ، وقد أضفنا ٥٠ جنيه الى هذا الرقم طبقاً للمنشور المؤرخ ١٩٦٦/١/٧ بتعديل فئات مرتبات الموظفين والعمال ، كما عدلنا كل الأرقام الواردة فى المنشور الأول إلى الأرقام الواردة فى المنشور الأخير .

(٢) الرمز ح/ك يعنى حاجز كفاءة ينتقل بعده الموظف إلى القطاع التالى .

(و) كما أنه لرئيس المصلحة أن ينظر بالطريقة العادية فى ترقية الممتازين من غير الخريجين (فى الجامعة) الذين فى مستوى لا يقل عن مستوى القطاع ٦٦٠/٨١٠ (هذا القطاع يبدأ الآن من ٧١٠) من سلك الوظائف الفنية والمهنية إلى الوظائف الشاغرة فى القطاعات العلمية عدا وظائف الأطباء والبيطريين ، وذلك بعد استيفاء قيد زمنى « أقله سنتان من تاريخ دخولهم فى القطاع المذكور » .

(ز) أما القطاع ٦٩٥/١٠٥٥ المفتوح لترقى الخريجين من الكليات النظرية ومن يعادلهم (مما هو مبين فى ـب ـ) فإنه يبقى مفتوحاً كذلك لترقية غير الخريجين عن طريق المنافسة العادية فى كل وزارة أو مصلحة وبدون قيد زمنى .

(ح) والنظام المذكور يطبق كذلك على خريجى المعهد الفنى والمعاهد الأخرى الذين يحصلون على شهادة يعترف ـ أكاديمياً ـ أنها موازية للشهادات الجامعية (انظر فى كل ما تقدم المنشورين السابق بيانهما) .

هذا عن المرتبات الأساسية ، وهى خلاف ما يتقاضاه هؤلاء الموظفون من علاوة غلاء معيشة وبدلات[1] .

الملحق (ج) بتدرج القطاعات شبه المهنية الفنية :

يعين فى هذه القطاعات خريجو المعاهد الفنية المتوسطة عادة . وعدد هذه القطاعات (كما ظهرت فى الملحق (ج) ثمانية وعشرون) . وأدنى مرتب فيها ١٢٨ جنيه سنوياً ، وأعلى مرتب ١٠٥٠ جنيه .

---

(١) تستحق علاوة غلاء المعيشة لكل الموظفين والعمال ، وهى مبينة فى الملاحق من ك — إلى — س من منشور تعديل فئات المرتبات لسنة ١٩٦٦ ، وتختلف العلاوة المذكورة باختلاف المرتب ، فخريج الكليات النظرية — مثلا — (الذى يتقاضى عند أول تعيين ٣٣٣م ٣٣ج شهرياً كمرتب أساسى) يتقاضى علاوة غلاء معيشة قدرها ٩٦٥م ١٠ ج عن كل شهر . والطبيب الذى يتقاضى فى بداية تعيينه ٦٦٦م ٤٦ج شهرياً ، يتقاضى كذلك علاوة غلاء معيشة ٧٠٠م ١١ ج . وهكذا على النحو المبين فى الملاحق المذكورة .

ملیم جنيه
وعلاوة غلاء المعيشة الشهرية (لمن يتقاضى ١٣٨ جنيه سنوياً أى ١١,٥٠٠
ملیم جنيه
شهرياً) هی ٤,٩٨٠ .

الملحق (د) بتدرج القطاعات الكتابية :

جنيه جنيه
عدد قطاعاته تسعة ، وأدنى مرتب ١٣٨ سنوياً[1] وأعلى مرتب ٦٥٠ .

الملحق (هـ) بتدريج فئات ضباط البوليس والسجون :

ويتضمن هذا الملحق ثلاث فئات هی : ضباط البوليس وضباط السجون والطلبة ومرتب الطالب ٢٧٠ جنيه سنوياً . وأدنى مرتب لضباط البوليس ٣٦٨ جنيه سنوياً وأعلى مرتب لهم ١٣٣٣ جنيه . أما ضباط السجون فأدنى مرتب لهم ٣١٠ جنيه
جنيه
سنوياً وأعلى[2] مرتب ١٤٠٠ .

الملحق (و) بتدرج القطاعات النسائية :

عدد القطاعات فيه سبعة عشر قطاعات .

وأدنى قطاع هو ١٥٠ – إلى – ٢٢٠ جنيهاً سنوياً . وأعلى قطاع ٨٨٠ إلى ١٠٦٨[3] جنيهاً سنوياً ، وهذا خلاف علاوة غلاء المعيشة التى تتناسب مع المرتب على النحو المبين بالجداول .

---

(١) و (٢) تبين الملاحق من أ — إلى — ى المرتبات الأساسية لمختلف القطاعات والفئات ، وتبين الملاحق من ك — إلى س علاوة غلاء المعيشة الشهرية المستحقة للجميع فراجعها فيها .

(٣) سبق أن أشرنا إلى أن المشرع السودانى يقرر الموظفات من النساء مرتبات أقل من مرتبات الرجال الذين يشغلون وظائف مماثلة (انظر سابقاً ص ٦٣ هامش رقم ١) . والقاعدة أن المرأة تتقاضى أربعة أخماس مرتب الرجل الذى تتساوى معه فى الوظيفة والمؤهل ، =

الملحق (ز) بتدرج قطاعات الكاتبات على الآلة الكاتبة والكاتبات خارج الهيئة :

عدد القطاعات فى هذا الملحق أربعة .

وأدنى قطاع ١١٠ إلى ١٦٣ وأعلى قطاع من ٢٢٠ إلى ٣٤٠ جنيهاً سنوياً .

وهذا بخلاف علاوة غلاء المعيشة على النحو المبين بالجدول .

الملحق (ح) بتدرج قطاعات عاملات تسجيل النقد والماكينات الحاسبة والتليفونات ومساعدات الأرصاد الجوى :

عدد القطاعات تسعة ، والأجور مبينة بالملحق بالشهر ، وليس بالسنة . وأدنى

مليم جنيه

أجر شهرى ، وهو خاص بالعاملات تحت التمرين هو ١٢,١٠٠ ، ويليه القطاع من

مليم جنيه　　مليم جنيه　　مليم جنيه　　مليم جنيه

١٣,٦٠٠ إلى ١٦,٦٠٠ . وأعلى قطاع ٢٧,١٠٠ إلى ٣٩,١٠٠ .

مليم جنيه　　مليم جنيه

وعلاوة غلاء المعيشة (لمن تتقاضى ١٢,١٠٠) هى ٥,١٧٠ ، أما من تتقاضى

مليم جنيه　　مليم حنيه

٣٩,١٠٠ فتأخذ علاوة غلاء معيشة قدرها ١١,٧٠٠ .

الملحق (ط) بفئات الذكور بمجموعات ويكفيلد (الخدمة السايرة) :

مليم جنيه　　جنيه

عدد المجموعات ١٨ ، وأدنى أجر شهرى ٧,٣٠٠ وأعلى أجر ٤٥ .

وهذا بخلاف اعانة غلاء المعيشة المبينة بالملحق (ن) .

= ماعدا الطبيبات فإنهن يتقاضين نفس مرتبات زملائهن من الرجال . ومن المعروف أن قانون المعاشات الذى سندرسه بعد يطبق على الرجال دون النساء (انظر فى شروط الخدمة بالنسبة للنساء كتيب (Classified Personnel)) من منشورات معهد الإدارة العامة بالخرطوم سنة ١٩٦٦ ص ٢٦ وما بعدها .

الملحق (ى) بفئات الأنسات بمجموعات ويكفيلد (الخدمة السايرة) :

ملیم جنیه ملیم جنيه

عدد المجموعات ١٣ وأدنى أجر شهرى ٥,٤٠٠ وأعلى أجر ٣٧,١٠٠ .

ويضاف إلى هذا الأجر علاوة غلاء المعيشة المبينة بالملاحق .

وبعد هذا العرض لتدرج المرتبات فى السودان نستطيع أن نقرر أن أدنى المرتبات ليس منخفضاً جداً ، وأن أعلاها ليس مرتفعاً جداً ، وأن المرتبات (بين أدنى المرتبات وأعلاها) لا بأس بها[1].

وفضلا عما تقدم فإن المشرع السودانى يقرر علاوة غلاء معيشة للموظفين والعمال ، ويربط مقدارها بالأرقام القياسية للأسعار مما سندرسه فى المبحث التالى . هذا ، ومما تجدر الإشارة إليه أن المرتبات التى درسناها بقطاعاتها المختلفة تطبق على عامة الموظفين فيما عدا فئات محدودة جداً (مثل رجال القضاء والجيش) . ولكنها تطبق على النائب العام والعاملين معه[2].

المبحث الثانى

العلاوات

تقرر التشريعات السودانية للموظفين والعمال أنواعاً من العلاوات والبدلات سنذكر بعضها بعد . وأهم العلاوات هى :

أولا : العلاوة الدورية :

وقد كتبت لجنة شروط الخدمة عما كانت عليه العلاوات وقت قيامها بمهمتها

---

(١) أنظر بعكس ذلك تقرير لجنة تنظيم الخدمة ، الفصل الخامس ـ ف ٥ ـ ٢٧ ، وفيه ترى اللجنة تحسين الشروط المادية للخدمة . ومما ينبغى ذكره أن الحكومة قد أخذت بوجهة نظر اللجنة فرفعت المرتبات أخيراً (فى العام الحالى ٦٨/٦٩) إلى درجة محسوسة . وقد قدر ما تتحمله الخزانة العامة بسبب هذه الزيادة بحوالى ١٢ مليوناً من الجنيهات ، وقد أثار هذا الرفع اعتراضاً ونقداً فى بعض الدوائر والصحف .

(٢) يقوم ديوان النائب العام بالسودان بأعمال مختلفة منها تحريك الدعوى الجنائية وتمثيل سلطة الاتهام ، والدفاع عن وجهة نظر الحكومة أمام المحاكم المدنية سواء كانت الحكومة مدعية أم مدعى عليها . كما يقوم بصياغة القوانين وتحضير مشروعاتها . وإلى جانب ذلك كله فإن الديوان هو جهة الفتوى والنصح القانونى لأجهزة الدولة المختلفة (السيد / هنرى رياض ، نفس المرجع ، ص ١٠١ وما بعدها) .

فقالت : إنه قد روعى فى نظام الدرجات (الذى كان قائماً وقتئذ) « منح علاوات سنوية لمدى معلوم فى المرتبات الصغيرة ، ولكن أغلب العلاوات كل سنتين[1] ، بينما — فى بعض الأحيان — تكون العلاوات كل ثلاث سنوات أو أربع . وذلك عندما يقترب المرتب من نهاية مربوط الدرجة » ثم أضافت اللجنة (الفقرة ١٩–١): « أن الدرجات المقترحة قد بنيت على أساس علاوات سنوية للمرتبات » .

وعن العلاوة الدورية وأهميتها والدور الذى تؤديه بالنسبة للموظف قالت اللجنة (الفقرة ١٩ — ٢) « إن منح علاوة للمرتب يدل على أن الموظف قد زادت قيمته بقدر مبلغ العلاوة أثناء المدة التى تمنح العلاوة عنها . وعلى هذا يمكن استعمال العلاوة كأداة فعالة للمحافظة على كفاءة الموظف ، وتستخدم كذلك كأداة تأديبية»[2] « فهناك إذن فائدة عظمى من إنشاء نظام لمنح العلاوات الدورية فى فترات لا تزيد عن سنة . ومن جهة أخرى فإن الموظف الكفء عندما يمنح علاوة سنوياً يشعر بالتقدم فى حدود درجته ، ويجد تحسيناً كبيراً فى ماليته الخاصة فى الأوقات التى تكون أسعار الحاجيات فيها مركزة » .

وبالاطلاع على جداول المرتبات وتدرجها بالنسبة لمختلف القطاعات يتضح أن العلاوات الدورية — كقاعدة عامة[3] علاوات سنوية .

---

(١) كانت العلاوات الدورية بمصر (طبقاً للقانون رقم ٢١٠/١٩٥١) تستحق كل سنتين ، ولكنها صارت (بموجب القانون الحالى ٤٦ لسنة ١٩٦٤) سنوية ، أنظر المادة ٣٥ من هذا القانون الأخير ونصها :

« مع عدم الإخلال بأحكام المادتين ٢٢ ، ٣٧ يمنح العامل علاوة دورية كل سنة طبقاً للنظام المقرر بالجدول المرافق لهذا القانون ، وبحث لا يجاوز المرتب نهاية مربوط الدرجة . ويصدر بمنح العلاوة قرار من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته .

(٢) سنعود إلى مقترحات اللجنة بخصوص استخدام العلاوة الدورية كأداة جزائية إعند الكلام على « التأديب » .

(٣) انظر منشور شئون الخدمة بتعديل فئات المرتبات لسنة ١٩٦٦ السابق ذكره ، ولاحظ انقطاع العلاوة لمدة سنة واحدة قرب نهاية المربوط فى بعض القطاعات . ثم استئناف صرفها بفئة أعلى عادة . ففى القطاع (الإدارى المهنى) ١١٠٠/١٣٣٥ يتدرج المرتب سنوياً هكذا :

١١٠٠ — ١١٤٥ — ١١٩٠ — ١٢٣٥ ثم ينقطع فى السنة الخامسة ليستأنف فى السنة السادسة بمرتب ١٢٨٥ ثم ينقطع فى السنة السابعة لينتهى فى السنة الثامنة بمرتب ١٣٣٥ .

ملیم جنیه ملیم
وأقل علاوة سنوية ٤٫٨٠٠ بواقع ٤٠٠[1] شهرياً وأعلى علاوة سنوية[2]
ملیم جنیه
سبعون جنيهاً بواقع ٥٫٨٣٣ شهرياً .

هذا ، وقد جاء فى القاعدة ٣ — ٢ — ١١ من اللائحة أنه « عندما يحرم رئيس المصلحة الموظف من علاوة كان يستحقها بحسب الدرجة يجب عليه أن يخطره بذلك ، وبالأسباب التى أدت لحرمانه منها ، وأن يقيد ذلك فى سجل خدمته ، على أن عدم إخطار الموظف بذلك لا يعطيه الحق فى العلاوة »[3] .

---

(١) انظر الملحق (ط) من المنشور ، وهو خاص بفئات الذكور بمجموعات ويكفيلد (الخدمة السايرة) ، (المجموعة الأولى) ، وكذلك الملحق (ى) وهو خاص بفئات النساء بنفس المجموعات .

(٢) أنظر الملحق (ب) ، القطاع ١١٠٠/١٤٠٠ ويتسلسل هكذا :
١١٠٠ ـ ١١٤٥ ـ ١١٩٠ ـ ١٢٣٥ ـ ١٢٨٠ ـ ١٣٣٠ ـ ١٤٠٠ .

(٣) ويمثل هذا جاء نص القاعدة ٤ ـ ٣ ـ ٨ عن المستخدمين داخل الهيئة . وفيما يتعلق بالحرمان من العلاوة نورد هنا نص المادة ـ٣٣ـ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ج.ع.م . وقد جاء فيها « يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى واحد بدرجة ضعيف أو تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط من أول علاوة دورية ومن الترقية فى العام المقدم فيه التقرير » .

ولكن المادة ـ ٣٢ ـ من نفس القانون قررت ضمانة للعامل فى هذه الحالة إذ نصت على أن « يعلن العامل الذى قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف فى مستوى أدائه لعمله ، ويجوز له أن يتظلم من هذا التقرير إلى لجنة شئون العاملين خلال شهر من إعلانه به . ولا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه ، ويجب أن يتم ذلك قبل أول مايو » .

ومن النص يتبين أنه لا يمكن الحرمان من العلاوة (كما لا يمكن الحرمان من الترقية) فى الحالتين المذكورتين فى المادة إلا بعد إعلان العامل بأوجه الضعف فى مستوى أدائه لعمله ، وإلا بعد البت فى تظلمه (أو انقضاء الشهر دون أن يتظلم) .

ومن المقارنة يظهر الشذوذ فى النص السودانى الذى يقرر أن عدم إخطار الموظف بالحرمان من العلاوة لا يعطيه الحق فيها .

وهذا الشذوذ يجب أن يزول بتعديل التشريع تعديلا يحقق حماية الموظف من رؤسائه ، هذه الحماية الضرورية لصالح الموظف والوظيفة على السواء .

ثانياً : علاوة غلاء المعيشة :

أعطت لجنة شروط الخدمة موضوع غلاء المعيشة ونفقاتها عناية كبرى . وقد تضمن الفصل الثانى فى التقرير أبحاث اللجنة وتوصياتها بهذا الشأن .

وبعد دراسات مسهبة ، وإحصائيات أعدها الإحصائيون ، انتهت اللجنة إلى نتائج وقواعد منها : — أنه « يجب على ذوى الدخل الأكبر أن يساهموا بنصيب أكبر من التضحيات حينما يصبح لزاماً على المجموعة كلها أن تتحمل العبء الناجم عن زيادة أسعار الحاجيات المستهلكة » . « وعلى أساس هذه القاعدة نجد أن مقدار العلاوة التى تمنح لمرتب ٤٥٠ جنيه فأكثر فى السنة ثابتة ، ولا تزيد بزيادة المرتب وذلك عملا بالنظرية الأساسية بأن التضحيات تزداد بازدياد المرتب حينما ترتفع قيمة الحاجيات والخدمات »[١] .

ولما عرض تقرير اللجنة وتوصياتها على المجلس التنفيذى ذهب إلى أبعد مما ذهبت إليه وكان أكثر سخاء .

وكان مما قرره بهذا الخصوص :

« نتيجة للتضخم المالى فى السودان والخارج ، زادت الأرقام القياسية الجديدة لتكاليف المعيشة بالنسبة إلى السودانيين من الموظفين ذوى المرتبات الصغيرة والكبيرة من ١٠٠ فى آخر يناير سنة ١٩٥١ إلى ١١٩,٥ لذوى المرتبات الصغيرة و ١١٧,٥ لذوى المرتبات الكبيرة فى آخر أكتوبر .

ولذلك ستصرف علاوة غلاء جديدة بمقتضى القواعد التى سيأتى بيانها بعد بتاريخ رجعى » .

(أ) قبل مبدأ إدماج علاوة الغلاء المعمول بها منذ ١٩٥٠/١/١ فى المرتبات .

(ب) تجهز ثلاث إحصائيات قياسية منفصلة لتكاليف المعيشة لتطبيقها على طبقات الموظفين المذكورة أدناه تنشر شهرياً :

(١) أشارت اللجنة فى الفقرة (٩—٧) من التقرير إلى أنها أحاطت المستر ر. ك. وبكفيلد مدير مصلحة المساحة ورئيس لجنة شروط خدمة المستخدمين خارج الهيئة — أحاطته علماً برأيها ، لأن المسائل التى تبحثها اللجنتان هى نفس المسائل من أوجه متعددة .

١ — الموظفين السودانيين ذوى المرتبات الصغيرة .

٢ — الموظفين السودانيين ذوى المرتبات الكبيرة .

٣ — الموظفين غير السودانيين .

(ج) ويعتبر الرقم ١٠٠ أساساً من ١٩٥١/١/٣١ .

يجرى صرف علاوة غلاء المعيشة بمقتضى القواعد المذكورة أدناه اعتباراً من ١٩٥١/١/٣١ .

١ — الأرقام القياسية لتكاليف غلاء المعيشة المشار إليها فى هذه القواعد هى الأرقام التى تسرى على الموظفين السودانيين ذوى المرتبات الصغيرة والكبيرة على السواء .

٢ — يعاد النظر فى علاوة الغلاء فى أول يوم من كل شهر من الشهور فبراير ومايو وأغسطس ونوفمبر من كل سنة .

٣ — يعتبر صرف علاوة الغلاء مستحقاً لأول مرة عندما يصل متوسط الرقم القياسى للموظفين ذوى المرتبات الصغيرة إلى ١٠٥ أو يزيد للثلاثة شهور السابقة .

٤ — يوقف صرف العلاوة عندما يصل متوسط الرقم القياسى لذوى المرتبات الصغيرة للثلاثة شهور السابقة إلى الرقم ١٠٠ أو أقل ، ولا يعاد الصرف مرة أخرى إلا إذا وصل المتوسط للثلاثة شهور السابقة إلى الرقم ١٠٥ أو أكثر .

٥ — يحسب التعديل فى فئات علاوة الغلاء عندما يزيد متوسط الرقم القياسى على الرقم ١٠٥ لذوى المرتبات الصغيرة للثلاثة شهور السابقة بالطريقة الموضحة أدناه :

١ — لا يعمل تعديل بسبب تقلبات المتوسط لأى من الأرقام القياسية داخل حدود يتكون أعلاها وأدناها من مضاعف الرقم خمسة .

٢ — عندما يتعدى متوسط الرقم القياسى لأى من الأرقام القياسية هذه الحدود فى اتجاه تصاعدى تعدل علاوة الغلاء على أساس أقرب مضاعف للرقم خمسة دون ذلك المتوسط .

٣ — عندما يهبط متوسط أى من الأرقام القياسية دون أى من تلك الحدود تعدل علاوة الغلاء على أساس أقرب مضاعف للرقم خمسة فوق المتوسط[1].

(د) يرى المجلس أن القواعد الموصى بها لتحديد فئات علاوة الغلاء الجديدة فى تقرير اللجنة ليست سخية كما يجب فى الظروف الحاضرة ... الخ .

لهذا أقر المجلس القواعد الآتية إذ أنها أكثر سخاء :

١٠٠٪ × ق١ إلى ١٣٠ جنيه الأولى من المرتب .

٨٠ ٪ × ق٢ إلى ١٧٠ جنيه التالية من المرتب .

٦٠ ٪ × ق٢ إلى ٢٠٠ جنيه التالية من المرتب .

٤٠ ٪ × ق٢ إلى ٢٠٠ جنيه التالية من المرتب .

٢٠ ٪ × ق٢ إلى ٢٠٠ جنيه التالية من المرتب .

على ألا تدفع علاوة غلاء عن أى جزء من المرتب بعد المبالغ المذكورة . وتصرف العلاوة بمقتضى هذه القواعد عندما تكون الحروف الرمزية ق١ ممثلة للنسبة المئوية للزيادة فى تكاليف المعيشة بالنسبة للموظفين ذوى المرتبات الصغيرة ، والحروف الرمزية ق٢ ممثلة للنسبة المئوية للزيادة فى تكاليف المعيشة بالنسبة للموظفين ذوى المرتبات الكبيرة .

وتحسب علاوة الغلاء بمقتضى القواعد المبينة بالفقرة (ج) الخاصة بالأرقام القياسية . ويتضح تطبيق هذه القواعد من الجدول أدناه الذى يبين مقدار علاوة الغلاء السنوية التى تصرف للموظفين السودانيين الذين يتقاضون مرتبات حسب الفئات المذكورة فى العمود الأول عن كل زيادة ١٠٪ من الرقم القياسى لتكاليف المعيشة . وتحدد علاوات الموظفين الذين تكون مرتباتهم متداخلة بين الفئات المبينة فى العمود الأول على أسس نسبية .

---

(١) ملحوظة : « يرى المجلس التنفيذى أن ميزانيات العائلات للموظفين ذوى المرتبات الصغيرة أقل قابلية للضغط من الميزانيات العائلية لذوى المرتبات الكبيرة ، ولذلك رؤى من العدل أن يصير رفع علاوة الغلاء مستحقاً عندما يستقر الرقم القياسى عند الرقم ١٠٥ بدلا من الرقم ١١٠ الموصى به فى تقرير لجنة شروط الخدمة » .

جنيه	مليم جنيه
١٣٠	١٣,
٣٠٠	٢٦,٦٠٠
٥٠٠	٣٨,٦٠٠
٧٠٠	٤٦,٦٠٠
٩٠٠	٥٠,٦٠٠[1]

---

(١) وتوضيح ذلك كما يلى :

مليم جنيه

ا — ١٠٠/١٠٠ × ١٠/١٠٠ × ١٣٠ = ١٣,٠٠٠

ب — ٨٠/١٠٠ × ١٠/١٠٠ × ١٧٠ = ١٣,٦٠٠ ثم تضاف إليها أل١٣ الاولى فتصبح ٢٦,٦٠٠ جنيه .

ح — ٦٠/١٠٠ × ١٠/١٠٠ × ٢٠٠ = ١٢,٠٠٠ ثم تضاف إليها ال٢٦,٦٠٠ الأولى فتصبح ٣٨,٦٠٠ جنيه

د — ٤٠/١٠٠ × ١٠/١٠٠ × ٢٠٠ = ٨,٠٠٠ ثم تضاف إليها ال ٣٨,٦٠٠ الأولى فتصبح ٤٦,٦٠٠ جنيه

هـ — ٢٠/١٠٠ × ١٠/١٠٠ × ٢٠٠ = ٤,٠٠٠ ثم تضاف إليها ال ٤٦,٦٠٠ الأولى فتصبح ٥٠,٦٠٠ جنيه .

هذا عن القواعد التى قررها المجلس التنفيذى ، وأقر فيها أو عدل من توصيات لجنة ملز .

ولا شك أن الربط بين المرتب أو الأجر من جهة ، وبين غلاء المعيشة ونفقاتها من جهة أخرى ، أمر تمليه العدالة والبديهة . والأمثلة على ذلك كثيرة فى الشرائح المختلفة (انظر سابقاً ص ٨٥ وما بعدها) . ومنها — كما رأينا — المشرع السودانى .

وغنى عن البيان أن علاوة غلاء المعيشة يعاد النظر فيها بين وقت وآخر على ضوء القواعد المذكورة ومستوى الأسعار . وآخر أرقام عنها بين أيدينا هى الارقام المبينة بالجداول الملحقة بمنشور شئون الخدمة رقم ٣ لسنة ١٩٦٦ (انظر سابقاً ص ٩٧ وما بعدها) ، ولا يفوتنا فى هذا المكان من البحث أن نشير إلى ما جاء فى تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية تحت عنوان « عدم ملاءمة شروط الخدمة وتطبيقها » (ف ٥ — ٢٧ من الفصل =

ثالثاً : العلاوات البدلية :

خصصت لجنة ملز الفصل الخامس من التقرير لما أسمته « العلاوات البدلية » وسنذكر فيما يلى أهم هذه العلاوات فى إيجاز :

(١) بدل النيابة :

الغرض من هذا البدل هو — كما تقول اللجنة — « مكافأة الوظفين الذين يطلب منهم القيام بالواجبات التى تقتضيها وظيفة فى درجة أعلى من وظائفهم فى غير مدة الإجازة الاعتيادية » ببدل يساوى الفرق بين مرتباتهم والمرتبات التى تعطى للموظفين أصحاب الوظائف والدرجات الأعلى .

(ب) بدل السفرية :

والمقصود منه هو « تعويض الموظفين عن المصروفات الإضافيه التى يتكبدونها بسبب سفرهم بالمأمورية خارج المحطة التى وضعوا بها . . » .

(ج) بدل الغيط : بالنسبة لبعض الموظفين كأعضاء فرق المساحة وذى الوظائف الصغرى بقسم الغابات من وزارة الزراعة الذين تتطلب واجباتهم العمل فى الغيط بعيداً عن المحطة الإدارية ، وقد أوصت اللجنة باعطاء هؤلاء بدل غيط فضلا عن بدل السفرية .

(د) بدل معيشة : والمقصود به المعيشة فى الفنادق ، وقد أوصت اللجنة بالنظر فيه تبعاً لارتفاع أسعار المعيشة فى الفنادق أو انخفاضه .

(هـ) امتيازات النقل : والسفر بالسكة الحديد وعربات النوم .

(و) بدل عزلة : وقد أوصت اللجنة بأن يكون أقصاه عشرة جنيهات

= الخامس) ، قالت اللجنة « هناك من أسباب الضعف العديدة ما يتصل بشروط الخدمة السارية المفعول ... من هذه ما يتصل بالمرتبات والعلاوات ... وعدم رضاء الموظف عن وضعه المادى والأدبى على العموم ... والسلطات الحكومية نفسها توافقنا على أن المرتبات الحالية غير مبنية على أساس مستوى المعيشة بدليل أن علاوة غلاء المعيشة التى وضعت بطريقة ترتفع مع ارتفاع المعيشة قد تم تجميدها منذ زمن بعيد ... وقد انعكس أثر ذلك على الخدمة المدنية بالسوء » .

الموظفين الذين يعملون فى محطات غير صحية أو تعتبر منهكة للحالة الجسمانية أو العقلية.

(ز) بدل نقل : والغرض منه تعويض « الموظفين الذين يتكبدون نفقات كثيرة فى ربط العفش وحزمه ، وفى التصرف فى الأثاثات التى لا تلائم محطتهم الجديدة ، وفى استبدال أو إصلاح ما تلف من العفش فى الطريق ، وفى التخلص من خدمهم المحليين ، واستخدام غيرهم فى المحطة الجديدة » . . لذلك أوصت اللجنة « أن يدفع بدل نقل على أساس الطن بالميل للعفش . . » .

(ح) بدل ضيافة : قررت اللجنة أن هناك وظائف عديدة يجب أن تبقى بها علاوة معينة للضيافة .

وقسمت اللجنة أنواع الضيافة إلى قسمين :
تلك التى تقام فى المناسبات العامة وهذه يجب أن تتحملها الحكومة .

أما فيما يختص بالضيافات الخاصة فهى ثلاثة أنواع :

١ — ضيافة الموظفين المسافرين بالمأمورية الذين يعطون بدل المأكل أو المسكن أو كليهما .

٢ — إعطاء نفس المعاملة لغير الموظفين الذين تعتبر ضيافتهم من مصلحة الحكومة .

٣ — المآدب العامة للمحافظة على الصلات الحسنة بين جميع الطبقات .

وقد ناقشت اللجنة بدل الضيافة ، وكان مما قالته إنها بحثت الاقتراح القائل بأن يتحمل الموظف المسافر بالمأمورية بدل الضيافة ، وذلك بأن يؤدى لمضيفه « بدل السفرية » الذى يستحقه أثناء الضيافة . ولكن هذا الاقتراح قوبل بمعارضة قوية من السودانيين الذين بينوا أن هذا يتنافى مع تقاليدهم فى إكرام الضيف . وبعد أن أشارت اللجنة إلى المسافات الطويلة التى يقطعها المسافر فى السودان مما يقتضى الوقوف فترات طويلة لتناول الطعام والإقامة مع الموظفين ، ونظراً لعدم وجود فنادق أو استراحات فى بقاع كثيرة من البلاد ، لم يعد هناك مفر من أن يقدم الموظفون المحليون الضيافة للمسافرين من الموظفين وغير الموظفين ، على أن تصرف لهم علاوة ضيافة مناسبة .

جنيه
(ط) بدل أثاثات عند التعيين للوظائف الإدارية والمهنية مقداره — ٤٥ — .

(ى) أوصت اللجنة كذلك بصرف مبلغ للموظفين فى الطبقة الفنية الذين لا تصرف لهم ملابس رسمية ، فى حين أن طبيعة أعمالهم تؤدى إلى استهلاك الملابس بدرجة غيرعادية . ويصرف كذلك مبلغ لمن يطلب منهم ارتداء زى رسمى أثناء تأدية أعمالهم .

(ك) إعانة الترحيل من المنزل إلى المكتب :

قالت اللجنة عن هذه الإعانة (مما يفهم منه أنها كانت موجودة قبل ذلك) : « الظاهر أنها منحت لتخفيف الصعوبات التى يتحملها بعض طبقات الموظفين فى أوقات قلة المساكن ووسائل النقل العام ». « وأوصت اللجنة باستمرار هذه العلاوة طالما بقى هذا النقص قائماً — ولكن يجب ألا تعتبر كاستحقاق ثابت »(١).

ولما عرضت توصيات اللجنة على المجلس التنفيذى وافق عليها مع تعديلات طفيفة منها ما قرره فى البند — ٦٦ — من أنه « سوف لا ينطبق صرف علاوة « بدل غيط » أو « بدل عزلة » بصفة عامة ، ولكن يخول لمدير شئون الخدمة بالتشاور مع رؤساء المصالح النظر فى منح « علاوة مشقة » فى الحالات الفردية التى يتبين بوضوح تام أنها تستدعى صرف هذه العلاوة » .

---

(١) فى مصر توجد أنواع كثيرة من البدلات والمكافآت ، ونكتفى هنا بذكر ما ورد فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظام العاملين فى الجمهورية العربية المتحدة ، المادة ٣٦ « يجوز منح العامل أجراً عن الأعمال الإضافية التى يطلب إليه تأديتها فى غير أوقات العمل الرسمية » ؛ المادة ٣٧ « يجوز منح العامل علاوة تشجيعية اعتباراً من أول مايو تعادل العلاوة الدورية المقررة ، وذلك بشروط بينتها المادة ، كما يجوز منح العامل مكافأة تشجيعية مقابل خدمات ممتازة » ، المادة ٣٨ « يسترد العامل النفقات التى يتكبدها فى سبيل أداء أعمال وظيفته » . المادة ٣٩ « يجوز صرف بدل تمثيل أو بدل طبيعة عمل للعاملين بالوزارات والمصالح والمحافظات طبقاً للشروط والأوضاع التى تحدد بقرار من رئيس الجمهورية » ، المادة ٤٠ « لا يجوز صرف البدلات المقررة إلا لشاغل الوظيفة المقررة لها بدل » ، وقد أثار بدل التمثيل بالذات كثيراً من النقد فى مصر (الدكتور الطماوى ، نفس المرجع ، ص ٧١٥) .

وذلك لأنه قاصر على كبار الموظفين ، ويبلغ — عادة — مثل مرتباتهم الأصلية ، وقد شعر أولو الأمر بذلك ، فخفضوا هذا البدل مرة بعد مرة فى الفترة الأخيرة . هذا ، وقد اكتفينا بعرض أهم البدلات السودانية فى المتن دون دخول فى التفاصيل التى تحتاج إلى دراسة خاصة .

(انظر أيضاً فيما يتعلق بما قرره المجلس بخصوص البدلات الأخرى البنود من ٦٤ إلى ٧٥) .

ولا يفوتنا أن نشير هنا إلى ماجاء فى القاعدة ٦ — ٢ — ٣ من لائحة الخدمة من أنه « يجوز منح مرتب عن تجاوز ساعات العمل عند ما تطلب الحكومة من الموظف من أجل الصالح العام أن يستمر فى أداء عمله الاعتيادى إلى ما بعد ساعات العمل الرسمية لكى يسدحاجة الجمهور التى بخلاف ذلك تستلزم تعيين عمال إضافيين »[1] .

المبحث الثالث

الترقيات

كل إدارة سليمة تسعى إلى « وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب » . وهذا هدف يجب الحرص عليه سواء فى التعيين ابتداء ، أو فى ترقية الموظفين الموجودين فى الخدمة إلى الدرجات الأعلى .

ولا نشك فى أن موضوع الترقيات هو أهم الموضوعات وأكثرها حساسية فى حياة الموظف ، وهو فى نفس الوقت من أعقد المشاكل التى تواجهها الإدارة . ولا نشك كذلك فى أن تسيير الأداة الحكومية بنجاح يرتبط بحسن اختيار الموظفين والعمال عند التعيين والترقية .

ومن المحقق أنه إذا روعيت العدالة والمصلحة العامة دون سواها عند اختيار الموظفين لمختلف الوظائف قلت الشكاوى والظلامات من تفضيل بعض الموظفين على بعض دون وجه حق .

وما أجدر المهتمين بشئون الخدمة العامة ببذل أقصى الجهود للوصول إلى أحسن القواعد والحلول لمسائل التعيين والترقية .

أما عن كبار المسئولين فى الأجهزة المختلفة فى الإدارة العامة ، فإنهم — غالباً —

---

(١) انظر كذلك القاعدتين (٦-٢-٢) عن منح « مرتب إضافى » و ٦-٢-٤ عن « إضافة المرتب الإدارى » وقارن ماذكرناه سابقاً ص ١١٠ عن بدل النيابة .

وفى كل البلاد والظروف ، يحاربون كل تقييد لحريتهم فى العمل ، ويناضلون ضد كل رقابة لسلطتهم فى التصرف .

أنهم لا يريدون النصوص التى تضع الحدود والشروط التى يجب التزامها فى العمليات التى يمارسونها ، وأنهم ينظرون فى كراهية إلى قيام الهيئات التى تراقب[١] هذه العمليات ، وبخاصة ما كان منها قضائياً أو شبه قضائى .

وهذه — على أية حال — هى طبيعة البشر .

ولذلك ؛ فإنه إذا كان الحرص على سلامة الأداة الحكومية وتقدمها يقتضينا وضع معايير سليمة عند بدء التعيين ، فإن حسن أداء الأجهزة الحكومية لرسالتها يتطلب عناية أكبر عند الترقية إلى الوظائف الأعلى ذات السلطات الأوسع ، والمزايا الأكثر .

إن الجهود يجب أن تبذل للقضاء على الاستبداد الوظيفى واحتكار المناصب العليا . يجب سد الطريق على النفعيين والنحرفين الذين يحصرون الترقيات على المحسوبين ، ويحرمون منها الصالحين المحسنين . وفى هذا المعنى يقول أحد[٢] الشراح إنه « إذا جعلت الترقيات منوطة بالوساطات والمحسوبيات فلن يعمل أحد : لا من لا وساطة له ، لأنه يعلم سلفاً أنه تنقصه وسيلة الترقية ، ولا المحظوظ ذو الوساطة لأنه يعلم أن وسيلة الترقية هى شىء آخر غير التفانى فى العمل . وهكذا تضيع مصالح الناس بين اليأس والاستهتار » . هذا ، وقد عالجت (لجنة ملر) موضوع الترقية فى الفصل السابع من تقريرها ، تحت عنوان « مسائل متعلقة بما سبق ومسائل أخرى » .

ومما قالته فى ذلك (الفقرة ٥٠ — ١) « إن مسألة الترقى من المسائل الصعبة جداً التى تعترض أية إدارة ، ففى مجال العمل الحر تقاس كفاءة الموظف بمدى فائدته

---

(١) ان قيام رقابة على أعمال الإدارة ضرورة لا بد منها . وخير أنواع الرقابة : الرقابة القضائية ، وذلك لما فيها من ضمانات تطمئن إليها الإدارة والأفراد على السواء . ولكن الإسراف فى الرقابة ، وتعدد أجهزتها يصيب الإدارة بالشلل . لقد دلت التجارب على أن المبالغة فى الرقابة التى تصل حد الإرهاب تقعد بالإداريين عن العمل ، وذلك خشية الوقوع فى الخطأ . ان هذه المبالغة تضر بأهداف الإنتاج والتنمية .

(٢) الدكتور الطماوى ، نفس المرجع ص ٧١٧ .

من الناحية المالية ، ولكن هذا القياس مفقود فى الخدمة العامة حيث تقدر كفاءة الموظف على أساس قواعد لا يمكن تحديدها بدقة »[1] .

إن الواجب يقضى بتجنب التحيز والمحسوبية ، كما يقضى بالابتعاد عن الاعتبارات السياسية «ومع ذلك فإن العلاقات الشخصية لا يصح إهمالها مرة واحدة . إذ أن القدرة على التعاون . . . مع الزملاء ، وحيازة الثقة » من الجميع « أدلة هامة على كفاءة الموظف » .

وتنتقل اللجنة فى الفقرة (٥٠ — ٢ وما بعدها) إلى الكلام عن الترقية بالأقدمية فتقول : « إن كشف الأقدمية وسيلة بسيطة ، وهى تحدد بسهولة مكان كل موظف فى سلم الأسبقية. فالنظرة الأولى لمبدأ « من يحضر أولا يخدم أولا » « تدل على ما ينطوى عليه ذلك المبدأ من أسس العدالة التى يمكن القول بانها قد لاقت فى الماضى قبولا تاماً . وخطة الأقدمية هذه موضوعية وتبعد النقد الذى يقوم على التحيز والمحسوبية وما إليهما — كما أنها تؤيد الأولوية للعمر والخبرة ، وتحد من رفع الصغير على أساس الكفاية » . ولهذا يفضلها الموظفون عادة ، لأنه — بهذه الطريقة — سيحظى كل موظف بالترقى فى الوقت المناسب إلا الذين يدركهم « الموت الإدارى».

ثم تقول اللجنة (الفقرة ٥٠ — ٣) - إن « النظرة الصحيحة هى أن يكون

---

(١) قارن الدكتور سيد محمد الهوارى « الإدارة العامة » مطابع القرى - بيروت ، الطبعة الثانية ص ٢٠٤ . وفى هذا يقول « هناك أربعة أسس للترقية : ١ — الترقية بالأقدمية المطلقة ، ٢ — الترقية بالاختبار (بالباء) ، ٣ — الترقية بالاختيار (بالياء) ، ٤ — الترقية بالشهادات .

ففى الترقية بالأقدمية المطلقة يرقى الموظف بحكم القانون بعد أن يقضى فترة يحددها القانون. وهو فى هذا غير خاضع لحكم رئيس فى الترقية ... أما الترقية بالاختبار ففيها يرقى الموظف بعد اجتيازه مسابقة بنجاح ، ومثل هــذه الطريقة تظهر فرص الترقى أمام المستخدمين ، ويظهر عنصر المنافسة الذى يجعل الجهاز الحكومى أكثر حيوية ونشاطاً . أما الترقية بالاختيار فتعطى سلطة الترقية للرئيس ، وبذلك يضمن ولاء مرءوسيه له وللعمل ، إلا أن هذه الطريقة تشجع التحيز وتسمح للوساطة بأن يكون لها تأثير كبير .

وفى الترقية بالشهادات فقط يرقى الموظف الذى حصل على شهادات أعلى ، وفى هذا تشجيع للموظف على توسيع قدرته الفكرية عن طريق التعليم .

طموح الموظفين إلى الوظائف العليا مرتبطاً بالمقدرة والإخلاص فى العمل ، « والكفاءة المهنية أو الفنية » .

وفى الفقرة (٥٠ — ٤) تتحدث اللجنة عن طريقة الترقية بالامتحان وتقول « إن هذه الطريقة تستبعد التحيز وتضع جميع الأفراد المختصين على قدم المساواة ، كما أنها تقضى على المحسوبيات وتريح المشرفين على شئون الموظفين من مسئوليات كبيرة قد يكون بعضهامؤلماً للنفس» . أما عماوجه إلى هذه الطريقة من نقدفتلخصه اللجنة فى نفس الفقرة بقولها « ولكن نظام الامتحانات لسوء الحظ لا يضمن انتخاب أفضل الموظفين للترقى فى جميع الحالات ، إذ أنه لا يصلح كمقياس لقوة الشخصية أو الاستعداد للقيادة أو سعة الأفق أو صحة الحكم »[1] ثم تستدرك اللجنة بقولها « على أنه فى بعض المصالح كمصلحة المساحة والجمارك التى تتطلب معلومات خاصة فإنه يتحتم إجراء الامتحان ليكون كالغربال الذى يسقط منه من كانت معلوماته دون المستوى المطلوب . ففى هاتين المصلحتين تعتبر قدرة الموظف على حل المواضيع المعقدة التى تعترضه ذات قيمة أسمى من شخصيته أو سعة أفقه » .

وتنتهى اللجنة فى الفقرة (٥٠ — ٥) إلى أن « خلاصة القول أنه يمكن الاعتماد فى الوقت الحاضر فى تقدير كفاءة الموظف وأهليته للترقى على لجان مهنية قوامها كبار الموظفين المسئولين » .

أما الترقى بين أفراد الطبقة الإدارية فيمكن أن يقوم على أساس توصية رئيس المصلحة (بعد أن يكون قد استشار لجنة مصلحية) — ثم ترسل هذه التوصية إلى مدير شئون الخدمة « ليتصرف فى الأمر وفقاً للقواعد السارية من وقت إلى آخر » (الفقرة ٥٠ — ٦) . « وأما فيما يتعلق بالوظائف الكتابية فإن الترقى فيها يجب أن يكون عن طريق لجنة مركزية[2] تقوم بالاستعراض الشخصى للمرشحين » .

---

(١) يتكون الامتحان عادة من جزأين ، أحدهما تحريرى ، والآخر شخصى . والأول يصحح فيه النقد الذى ذكرته اللجنة ، والثانى يتلافى ما بالأول من نقص . ولكن هذا الأخير يعيبه ما قد يغشاه من تحيز واستغلال للنفوذ .

(٢) كانت هذه التوصية ترتيباً على ما أوصت به اللجنة من إدراج الطبقة الكتابيةفى =

وفى الفقرة (٥٢ — ١) ناقشت اللجنة موضوع « التقارير السرية » التى « يجب أن تكون ضمن المواد التى تقدم للجان الترقيات » وبعد أن أشارت إلى ما كان يجرى عليه العمل فى السودان من إعداد التقارير فى المناسبات فقط كالنقل أو الترشيح للترقية ، أوصت بوجوب إدخال نظام التقارير السرية السنوية فى السودان تبعاً للنظام المعمول به فى جميع الخدمات العامة والمؤسسات الكبرى بالبلاد الأخرى. « إن هذه التقارير بمثابة سجل شخصى للموظف وتاريخ مهنى له وأن لجان الترقيات تستند فى الانتخاب للترقية على المواد التى يتضمنها هذا التقرير بعد أن تربط بينه وبين تقدم الموظف فى درجته »[1]. ومع تسليم اللجنة بوجوب سرية هذه التقارير

= مختلف الوزارات والمصالح فى كشف واحد ، ولكن المجلس التنفيذى رفض هذه التوصية وما رتبته اللجنة عليها (انظر سابقاً ص ٩٤ و ٩٦) .

(١) انظر بحثاً فى « تقييم الأداء فى الدوائر الحكومية والأعمال الحرة » للسيد/عبدالكريم يعقوب ، مجلة السودان للادارة والتنمية ، المجلد الأول يناير سنة ١٩٦٥ ص ٨٠ من القسم الانجليزى وص ١٧ من القسم العربى .

ومما جاء فى هذا البحث « إن تقييم مقدرة الشخص على أداء عمله قد نشأ مع نشأة الإنسانية نفسها ، وسيظل الاهتمام به مستمراً ما دام هناك أعمال تؤدى بواسطة الأشخاص . وتعتبر عملية التقييم من أصعب المشاكل التى تواجه الإداريين فى كل المجالات :

وأهم فوائد عمليات تقييم الأداء — كما قدمها الكاتب — هى :

١ — تقييم الأداء يساعد على التأكد من دقة اختيار الموظف ، مع ما يتبع ذلك من استخدامه فى المكان اللائق بكفاءته ومقدرته الذاتية .

٢ — بواسطة تقييم الأداء يمكننا استكشاف نقاط الضعف فى مقدرة الموظف ، ومن ثم يدفعنا ذلك لإعطاء تدريب أكثر ، وإلى تقييم التدريب الذى أعطى من قبل .

٣ — يبين نقاط الضعف فى التنظيم الإدارى .

٤ — يساعدنا على تحديد المرتب العادل الذى يتناسب مع العمل فى داخل القطاع المخصص للوظيفة .

٥ — يدفع الموظفين إلى تحسين مستواهم الإدارى .

٦ — يساعد التقييم على إظهار العمل الجيد وتقديره والاعتراف به من قبل السلطات .

٧ — يمكن بواسطة التقييم بيان درجة ونوعية الإنتاج ومكافأة الموظف على إنجازاته الرفيعة .

٨ — يحدد للموظف موقفه بالضبط ، وذلك لأن التقييم ما هو إلا خلاصة آراء رؤسائه على عمله ومقدرته على الأداء ، ومن هنا يستطيع أن يسعى إلى تحسين مركزه بالعمل الجاد .

رأت أنه « يجب الإفضاء إلى الموظف المختص بكل العوامل التى فى غير مصلحته ، إذا رؤى أنه ليس فى ذلك الإفضاء ما يضر بالمصلحة العامة ، أو يسبب تثبيطاً أو خيبة أمل للموظف الذى كتب عنه التقرير غير الملائم »[1] .

وعادت اللجنة فى الفقرة (١٥ — ٢) إلى الكلام عن « لجنة الخدمة العامة » ومدى اختصاصها بترقيات الموظفين . وكانت لجنة شروط الخدمة قد أوصت فى الفصل

---

(١) ضربت اللجنة أمثلة لما يجوز وما لا يجوز الإفضاء به : فالموظف (عمرو) ــ مثلا ــ تتسم تصرفاته وأقواله بالحدة مع زملائه ومع الجمهور . هذا العيب يمكن إصلاحه ، ويجب إخطاره بما جاء فى التقارير السرية عنه ، وبمدى نجاحه أو فشله فى إصلاح نفسه فى هذه الناحية ، وأن فشله المستمر فى إصلاح نفسه يمكن أن يحول دون ترقيته إلى وظائف معينة ، ولكنه لا يحول دون ترقيته إلى وظائف أخرى . كما أنه قد يؤدى إلى فصله من الخدمة ، لذلك من العدل إخطاره بوجهه نظر رؤسائه عنه فى هذه الناحية . أما الموظف (زيد) فصاب ببعض العجز فى حاسة السمع ، وبهذا يتعذر عليه القيام بواجبات وظائف معينة ، إلا أنه كفء للقيام بوظائف أخرى ، فإخطاره بأن الصمم هو الذى يحول دون ترقيته إلى وظائف بالذات لا يأتى بفائدة ، بل قد يضاعف من شعوره بالحزن على عاهته .

وقارن المادة (٣٢) من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج . ع . م) التى تنص على أن « يعلن العامل الذى قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف فى مستوى أدائه » .

وفى رأينا أنه يمكن الجمع بين الطريقتين ، فيخطر الموظف بما جاء فى التقرير عن أى عيب مما يمكن إصلاحه ، ولو كان تقديره العام حسناً ، كما يخطر بكل العوامل التى فى غير مصلحته مادام هذا الإخطار لا يضر بالصالح العام ، ولا يؤدى إلى تثبيط همته . هذا ، ولا يفوتنا أن نشير هنا إلى ما يثيره نظام التقارير السرية من لغط وجدل كثيرين فى محيط الموظفين والمعنيين بشئونهم وبخاصة فيما يتعلق بسريتها . والواقع أنه لا يمكن القول الآن بإلغاء التقارير السرية بسبب عيوبها وما يمكن أن يقال عن تحيز واضعيها أو تحاملهم ، لا يمكن القول بذلك لأهمية هذه التقارير وشيوعها كوسيلة لتقييم الموظفين وأعمالهم فى الأجهزة الحكومية والمؤسسات الكبرى . لكن الجدل ما زال شديداً حول سريتها وقد يقال : إن المشرع المصرى وكذلك المشرع السودانى قد سلكا طريقاً وسطاً بين السرية والعلنية على النحو المبين فى النصوص السابق ذكرها . ورأينا هو التوسع فى حالات العلنية ، والتضييق ــ بالتالى ــ من حالات السرية . ذلك أن الموظف قد يضار من التقرير ولو كان تقديره (جيداً) مثلا . ويبدو هذا فى حالة الترقية بالاختيار للكفاءة وفقاً للتشريع المصرى ، ذلك أن الحاصل على تقدير (ممتاز) سيرقى دون الحاصل على تقدير (جيد) فى هذه الحالة . ولذلك نرى إطلاع ذوى الشأن على تقاريرهم فى مثل هذا المثال ، كما نرى مناقشتهم أمام لجان شئون العاملين (القائمة فعلا فى الوزارات والمصالح فى مصر) على أن يكون فيها عنصر قضائى .

السادس من تقريرها بإنشاء لجنة[1] للخدمة العامة ، كهيئة « غير خاضعة للمؤثرات التى مصدرها الاعتبارات السياسية والاستبداد المصلحى . . » « وتقوم بارشاد الحكومة فى أمر الترقيــات إلى درجة كبير الموظفين الإداريين والمهنيين ، وما فوقها » [2] .

وقد جاء فى قرارات المجلس التنفيذى أنه يؤيد كل التأييد إنشاء لجنة للخدمة العامة ، كما أنه يوافق على تقديم تقرير سرى عن كل موظف فى كل سنة ، مع استمرار العمل بالنظام الذى يقضى بإطلاع الموظف على أى جزء من تقريره السرى ويشير إلى عيوب يمكن إصلاحها . وقرر المجلس زيادة مرتب الموظف المرقى إلى وظيفة ذات مسئوليات أكبر . ورفض — كما سبق أن أشرنا ـ تكوين لجنة عامة[3] لترقيات الكتبة .

(انظر البنود من ٧٦ – إلى – ٨٠ من قرارات المجلس) .

وهذه أهم نصوص لائحة الخدمة فيما يتعلق بالترقيات :

تنص القاعدة (٣ — ٣ — ١ وما بعدها) على ألا « تكون الترقية من درجة إلى درجة أعلى إلا لملء وظيفة مخصص لها درجة أعلى ، ولا تكون إلا بتصديق السيد مدير شئون الخدمة بناء على توصية من رئيس المصلحة »[3] .

---

(١) سنعود إلى الكلام عن « لجنة الخدمة العامة » والنصوص الدستورية الخاصة بها عند الكلام عن « تأديب الموظفين » (انظر فيما يتعلق بمدى اختصاص اللجنة بشئون تعيين الموظفين وترقيتهم وفاعلية هذا الاختصاص هامش ص ٨٢) .

(٢) يجرى العمل فعلا على استشارة اللجنة فى شأن ترقية كبار الموظفين ، ولكن رأيها استشارى .

(٣) انظر سابقاً ص ١١٦ (هامش ٢) وانظر كذلك ص ٩٤ و ٩٦ ، مع ملاحظة أن المجلس وإن كان قد رفض التوصية المشار إليها فى المتن فقد قرر تحويل اللجان التى كان يستعان بها وقتئذ « فى بعض الكشوفات العامة فى شئون الترقيات إلى لجان ذات صفة رسمية » مع توسيع نطاق نشاطها . ومن كل ما تقدم فى المتن ، يتبين أن لجنة ملز قد أوصت بالاستعانة بلجان من كبار الموظفين المسئولين لتقدير كفاءة الموظفين وأهليتهم للترقى — وهذا ما يجرى عليه العمل فعلا ، وإن كانت هذه اللجان ذات اختصاص استشارى .

(٤) يلاحظ أن رئيس المصلحة يتقدم بتوصياته تلك بعد استشارة اللجان المختصة على النحو المبين فيما سبق عند عرض اقتراحات لجنة شروط الخدمة .

« ولا يرقى شخص لوظيفة من الدرجة الممتازة أو فى الدرجة (ا) ما لم يوافق مجلس الوزراء على الشخص الذى اختير لتلك الترقية »[1] .

و « يتوقف اختيار الموظف أو المستخدم للترقية فى أول الأمر على سجله الشخصى ومؤهلاته العلمية ، وليس على أقدميته[2] . وعندما يرسل رئيس المصلحة توصية بالترقى إلى السيد مدير شئون الخدمة يجب أن يقدم تقريراً سرياً على الأورنيك المخصص لذلك»[3] .

---

(١) هكذا فى نص اللائحة ، وقد تغير تقسيم الدرجات إلى ما يسمى بوظائف المجموعات والدرجات الأساسية بأجزائها المختلفة للقطاعات المختلفة ، وقد سبق عرضها عند الكلام عن المرتبات ، والدرجة الممتازة ، والدرجة (أ) تقابلهما الآن وظائف المجموعات .

(٢) جاء فى كتاب « الموظفين الدائمين » الذى أصدره معهد الإدارة العامة بالخرطوم سنة ١٩٦٦ ص ٨ ما ترجمته « تعتمد ترقية الموظف على سجله الشخصى ومؤهلاته وأقدميته . ولا يرقى الموظف إلا بعد اجتياز الامتحان المقرر . فإذا لم يجتز هذا الامتحان أمكن ترقيته ترقية مؤقتة أو « احتياطية » . ويمكن ترقية الموظف احتياطياً كذلك إذا ما رأى رئيس وحدته أن وضعه تحت التجربة فى الوظيفة الأعلى أمر مرغوب فيه. ويحدد الرؤساء المختصون فترة التجربة التى تعتبر الترقية بعدها نهائية ، على ألا تتجاوز الفترة المذكورة مدة سنتين .

وتكون الترقية إلى الوظائف العليا بترشيح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء . أما الوظائف الأخرى فتكون الترقية إليها بتوصية من رئيس المصلحة وموافقة مدير شئون الخدمة (قارن سابقاً ، ص ٨٢) .

وقد يبدو أن هناك شيئاً من الاختلاف بين نص اللائحة وما ورد فى الكتاب المذكور ، إذ جاء فى النص عبارة « وليس على أقدميته » بينما جاء فى الكتاب « ... وأقدميته » ولكن هذا الاختلاف يزول أو يكاد إذا فسرنا عبارة « ... فى أول الأمر » الواردة فى نص اللائحة بأنها تعنى « فى المقام الأول » أى أنه ينظر عند الترقية أولا وقبل كل شىء إلى السجل الشخصى « أى الكفاءة » ثم المؤهلات ، وليس معنى ذلك إهمال الأقدمية ، ولكنها ليست فى المقام الأول . قارن ما جاء فى تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية ـ الفصل التاسع ، أسس الترقيات ، وقد أشير فيه إلى أن الحكومة العسكرية كانت قد أقرت بان الأقدمية هى الأساس الأول .

(٣) وفقاً للتشريعات المطبقة يوجد تدرج من قطاع إلى آخر بعد تمضية مدة محددة وبشرط اجتياز حاجز الكفاءة (راجع سابقاً ص ٩٨ وما بعدها) . قارن المادة (٢١) من القانون رقم ٤٦/٩٦٤ (ج . ع . م) ونصها : « تكون الترقيات بالأقدمية المطلقة لغاية الترقية إلى الدرجة الثالثة . أما الترقيات من الدرجة الثالثة وما فوقها فكلها بالاختيار للكفاءة مع التقيد بالأقدمية فى ذات مرتبة الكفاية » .

=

وتحدد أقدمية الموظفين فى الدرجات الزمنية السارية على أى سجل عام بتاريخ دخولهم فى درجتهم فى ذلك السجل العام ، وإذا دخل موظفان لهما خدمة سابقة فى درجة ما فى تاريخ واحد ، فالموظف الأقدم فى درجته السابقة يكون أقدم من زميله فى الدرجة الحديثة[١] .

= ومن مقارنة النصوص تتضح السلطة الواسعة التى تملكها جهة الإدارة السودانية فى شئون الترقيات .

ويجرى العمل فى السودان (وفقاً لنصوص الدستور التى سبق ذكرها ص ٨٢ على استشارة لجنة الخدمة العامة عند الترقية إلى الدرجات العليا) .

وإنى أرى أنه (سواء كانت سلطة الإدارة فى الترقية بالاختيار واسعة أم محدودة) فإنه لابد من قيام هيئة إدارية قضائية تنظر فى طعون ذوى الشأن فى قرارات الترقية ونحوها ، على أن تكون القرارات التى تصدرها هذه الهيئة ملزمة . ويمكن أن يقوم أحد أقسام لجنة الخدمة العامة بهذا الاختصاص ، على أن يكون هذا القسم مستقلا عن القسم الذى استشير قبل صدور القرار بالترقية .

انظر فى « الأسس العامة لنظم الترقية والترفيع » الدكتور الطماوى ، مجلة العلوم الإدارية عدد ديسمبر ١٩٦٥ ، ص ١٧٩ وما بعدها . وانظر أيضاً تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية — الفصل التاسع — أسس الترقية — وقد أوصت بأن تكون الضوابط الآتية هى التى تحكم سياسة الترقية ١ — المؤهلات الأكاديمية ٢ — الخبرة الناتجة عن الأقدمية ٣ — التقارير الدورية عن الموظف ٤ — صلاحية الشخص المراد ترقيته للوظيفة . وانظر فى الرقابة القضائية نفس التقرير ، الفصل الثانى عشر ، ف ١٢ — ٥٦ ومابعدها ، وقد رأت اللجنة أهمية الرقابة القضائية لحماية المواطن من سوء استعمال جهة الإدارة لسلطاتها؛ وانظر كذلك المادة — ١٦٠ من مشروع الدستور المقدم إلى الجمعية التأسيسية (يناير سنة ١٩٦٨) بشأن المحاكم واللجان والمجالس الإدارية ، والمادة — ٢٠٣ — منه التى تقضى بأن « تختص لجنة الخدمة المدنية بالنظر فى الاستئنافات المقدمة من موظفى الخدمة المدنيـة لمراجعة قرارات مجالس التاديب ولجان الترقيات ... وتكون قرارات اللجنة فى هذه الحالات نهائية » .

(١) قارن المادة — ١٦ — من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج . ع . م) .

المبحث الرابع

الإجازات

إن حصول الموظف أو العامل على إجازة ليس من صالحهما فقط ، بل إنه من صالح الوظيفة والإنتاج كذلك .

إن العمل عموماً — بدنياً كان أم عقلياً — يحتاج إلى العامل القوى . ولا قوة مع الإفراط والإسراف . فلا بد — إذن — من الراحة بعد العناء ، ومن الاستجمام واستعادة النشاط بعد العمل المستمر .

إن المنبت — كما يقول الحديث الشريف — «لا أرضاً قطع ولا ظهراً أبقى» . و « إن لبدنك عليك حقاً » كما فى حديث كريم آخر . ومن المحقق المجرب أن الإنسان — بعد الأجازة — يعود إلى عمله وهو أكثر شوقاً إليه ، وقدرة عليه .

ولهذه الاعتبارات نصت بعض التشريعات على جعل الإجازة السنوية إجبارية[1] .

وبعد هذا التقديم ننقل هنا نص المادة الأولى من لائحة الإجازات السودانية لسنة ١٩٣٤ وهو :

Leave is a privilege and not a right.
Its grant and its duration are subject to the discretion of the Government, and it may be withheld or cancelled in whole or in part.

فالإجازة كما جاء النص الانجليزى — منحة أو ميزة وليست حقاً ، وإن منحها وتحديد مدتها من الأمور المتروكة لتقدير الإدارة . ولذلك وترتيباً على ما تقدم

---

(١) انظر المادة ٥٨ وما بعدها من تقنين العمل الموحد بالجمهورية العربية المتحدة رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ ونصها « يلزم صاحب العمل بإعطاء كل عامل أمضى فى خدمته سنة كاملة إجازة سنوية لمدة أربعة عشر يوماً بأجر كامل ، وتزاد الإجازة إلى ٢١ يوماً متى أمضى العامل عشر سنوات متصلة فى خدمة صاحب العمل » ، وانظر : قانون العمل للدكتور إهاب حسن إسماعيل ، والدكتور محمد عبد الخالق ، الطبعة الأولى ، ص ٢٩٤ وما بعدها .

عكن عدم الترخيص بها ، كما يمكن إلغاؤها كلها أو بعضها[١] .

ولما أخذت لجنة ملز فى مباشرة مهمتها وبحث شروط الخدمة المدنية فى السودان قدم إليها الموظفون طلبات كثيرة منها اعتبار الإجازة حقاً لا منحة .

وجاء فى تقرير اللجنة بهذا الخصوص (الفقرة ٥٥ـ٥ ومابعدها) « أن الموظفين إذ يطالبون باعتبار الإجازة حقاً لا منحة يرون من حقهم أن ينالوا نوعاً من التعويض عن مجموع الإجازات التى لم يتمتعوا بها » واستطردت اللجنة إلى الاقتراحات التى وضعت أمامها فى هذا الصدد ومنها :

---

(١) انظر المادة ٤٨ (الفقرة ٢) من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج . ع . م) ونصها « تكون الإجازة لمدة شهر فى السنة . فإذا بلغ العامل سن الخمسين جاز له الحصول على إجازة سنوية مقدارها شهران » « ويحدد الرئيس المختص مدة الإجازة الدورية فى الحدود المتقدمة ، ولا يجوز تقصيرها أو تأجيلها أو إلغاؤها أو قطعها إلا لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل . وفى هذه الحالة يجوز ضم مدد الإجازات الدورية بعضها إلى بعض بشرط ألا تزيد على أية حال على ثلاثة أشهر .

« وتقتصر الأجازة الدورية فى السنة الأولى من خدمة العامل على خمسة عشر يوماً ، ولا يمنحها إلا بعد ستة أشهر من تاريخ تعيينه » .

وبمقارنة النصين السودانى والمصرى يبدو الاختلاف فى الصياغة بينهما .

فالنص السودانى يبين صراحة أن الأجازة ليست حقاً ، وأن من حق الإدارة عدم التصريح بها ، كما أن لها أن تلغيها . أما النص العربى فإنه وإن لم ينص على أن الإجازة حق ، إلا أنه شدد فى عدم الحرمان منها « إلا لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل » .

فلو التزم الرئيس الإدارى ــ طبقاً للتشريع المصرى ــ روح النص لوجب عليه التصريح بالإجازة فى ميعادها وبكامل مدتها إلا عند قيام أسباب قوية تتعلق بصالح العمل . ولكنه يستطيع ــ أيضاً ــ أن يتعنت ويؤجل الاجازة أو يحرم العامل منها (كلها أو جزء منها) ، وعنده فى هذه الحالة سند من حرفية النص ذاته .

وهذا مثال من الواقع التشريعى يبين لنا أن العبرة ليست بالنصوص وحدها ، ولكن — أيضاً — بالقائمين على تطبيقها .

وفى النصوص التى تتضمن استثناءات مرنة ، كثيراً ما نجد رجال الإدارة يطبقون الاستثناء ويهملون الأصل والقاعدة .

ومن المقرر أن التزام « الموضوعية » والتجرد من الأهواء الشخصية ، والصمود أمام ذوى النفوذ صفات لازمة فى أصحاب السلطة . ولكن توافرها يحتاج إلى « مناخ » سياسى واجتماعى وسلوكى معين .

١ — أن يمنح متجمد الإجازات ، بأن ينضم إلى الإجازة النهائية للموظف ، وتكون بمرتب كامل .

٢ — أن يتعاطى الموظف عند تقاعده تعويضاً نقداً عن تلك الإجازة .

٣ — أن يعتبر مقدار الإجازة المتجمدة أو جزء منها كأنه خدمة إضافية تدخل في حساب المعاش .

وقالت اللجنة « تعقيباً على الطلبات والاقتراحات المذكورة » . . « إن مبدأ اعتبار الإجازة كمنحة من المبادىء المعترف بها فى كل الحكومات التى لم تشأ أن تجعل علاقاتها مع موظفيها كالعلاقات العادية التى تحددها عقود الخدمة بين المخدم والمستخدم. فالخدمة العامة عمل يتطلب تكريس كل وقت الموظف لهذه الخدمة ، فى مقابل بعض الفوائد لتعويضه عن الواجبات الخاصة التى تقع على عاتقه » . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإنه ليس من المتوقع أن تنقص الحكومة هذه الإجازات من نفسها لأن المصلحة العامة تقتضى المحافظة على الصحة الجسمية والعقلية لموظفيها . وعلقت اللجنة على الاقتراحات السابق ذكرها بقولها إن تحويل متجمد الإجازات إلى مبالغ تدفع نقداً يشجع الموظفين على عدم أخذ الإجازات الاعتيادية حين يحين موعدها .

كما رفضت اللجنة الاقتراح الثالث لأنه يسبب «ارتباكا فى نظام المعاش وعلاقته بالخدمة .

وكان التشريع المعمول به يقضى بأنه فى حالة مرض الموظف السودانى الذى يعمل فى بلدته تخصم مدة غيابه بسبب المرض من إجازاته الاعتيادية ، بعكس الموظف الذى لا يخدم فى بلدته إذ تخصم مدة غيابه لمرضه من إجازاته المرضية . وأشارت اللجنة إلى ما فى هذه التفرقة من مجافاة للعدالة ورأت للمساواة بين الجميع بخصم هذه المدة — فى الحالتين — من الإجازة المرضية .

وفى الفقرة (٥٥ - ١٣) تكلمت اللجنة عن أجازات الولادة ، وأوصت بمنح الموظفات داخل الهيئة إجازة[١] ولادة مدتها ٢٨ يوماً .

---

(١) الإجازة بأجر للولادة لها وجهها الاجتماعى ، ومن هذه الزاوية لا داعى للتفرقة بين =

وقد وافق المجلس التنفيذى على توصيات اللجنة فى جملتها[١] ، وفيما سنذكره فيما يلى عن أنواع الإجازات ما يغنى عن ذكر قرارات المجلس فى هذا الشأن .

هذا ؛ وتنص القاعدة الخامسة من لائحة الإجازات لسنة ١٩٣٤ (المعدلة) على أن الإجازات أربعة أنواع وهى :

(ا) إجازة اعتيادية .

(ب) إجازة محلية .

(ج) إجازة دراسية .

(د) إجازة مرضية[٢] .

= الموظفات داخل الهيئة وخارجها : قارن الفقرة ٦ من المادة ٤٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج . ع . م) ونصها « تمنح العاملة إجازة للوضع مدتها شهر بمرتب » .

وتنص المادة ٣٨ من نظام الموظفين فى لبنان ، السابق ذكره على أن: «تعطى الموظفة الحامل إجازة براتب كامل تدعى « إجازة الأمومة » لمدة أقصاها ثلاثة أشهر . ولا تدخل إجازة الأمومة فى حساب الأجازات الإدارية ولا فى حساب الإجازات المرضية » .

كما تنص المادة ١٠٧ من نظام الخدمة المدنية بالأردن رقم ٢٣ لسنة ٩٦٦ على أن « تستحق الموظفة الحامل إجازة أمومة أقصاها شهر واحد براتب كامل مع العلاوات بناء على تقرير طبى مصدق عليه من اللجنة الطبية المختصة . ولا تشكل تلك الإجازة جزءاً من الإجازة المرضية . أما إذا تعذر عليها استئناف أعمالها بعد انتهاء إجازة الأمومة بسبب مرض فيجوز منحها إجازة مرضية وفقاً لأحكام الإجازات المرضية .

ومع التسليم بأن التشريع فى المسألة الواحدة قد يختلف باختلاف البيئات المحلية وظروفها فإن ما ورد بالنص الأردنى فى رأينا — هو أنسب الحلول لإجازة الأمومة .

(١) انظر البنود من ٨٤ إلى ٩٥ من قرارات المجلس .

(٢) مع ملاحظة ما سبق ذكره عن إجازة الولادة التى وافق عليها المجلس التنفيذى (أنظر البند ٩٣ من قراراته) ؛ وكذلك ما جاء فى القاعدة ١١ من اللائحة من استحقاق كل الموظفين المسلمين ستين يوماً لأداء فريضة الحج ، وتمنح هذه الإجازة مرة واحدة طول مدة الخدمة ، كما يمنح الموظف (إذا كان لديه متجمعات كافية) إجازة حتى الحد الأقصى بغرض الزواج الأول. قارن — فيما يتعلق بالإجازة للحج ، الفقرة الخامسة من المادة ٤٨ من القانون =

أولا — الإجازة الاعتيادية

طبقاً للقاعدة السابعة وما بعدها من اللائحة المذكورة يستحق الموظفون من جميع الفئات إجازة اعتيادية على النحو التالى :

(١) الموظفون السودانيون :	استحقاق الإجازة الاعتيادية	القصوى
١ — الموظفون الذين يشغلون وظائف فى الدرجة الإدارية والمهنية ويتقاضون ٦٩٥[1] جنيهاً فما فوق	٥٠ يوماً	٧٠ يوماً
٢ — الموظفون الذين يشغلون وظائف فى الدرجة شبه المهنية والفنية وتزيد مرتباتهم على ٥٧٥ جنيهاً	٤٥ «	٦٠ «
٣ — الموظفون الذين يشغلون وظائف فى الدرجة شبه المهنية والفنية ولهم أكثر من ٢٠ سنــــة خدمة متصلة أو يتقاضون مرتباً قدره — ٥٠٠ ج ولا يزيد على ٥٧٥ جنيهاً .	٤٠ «	٥٠ «
٤ — الموظفون الذين يشغـلون وظائف فى الدرجة شبه المهنية والفنية ولهم أكثر من عشر سنوات خدمة متصلة ولا تزيد على عشرين سنة خدمة أو يتقاضون مرتباً قدره ٣٠٠[2] ج وأقل من ٥٠٠ ج .	٣٠ «	٥٠ «

= رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج. ع. م) ونصها : « يمنح العامل لمدة واحدة طوال مدة خدمته إجازة خاصة بمرتب لمدة شهر واحد لأداء فريضة الحج » .

وكذلك الحال بالنسبة لإجازة الحج فى التشريع الأردنى السابق ذكره ، فمدتها فيه شهر براتب كامل ، ولا ينتفع الموظف منها إلا مرة واحدة طول مدة خدمته (انظر المادة ٩٤ منه) .

أما التشريع اللبنانى فلا نص فيه بشأن هذه الإجازة ، وإن كان قد نص فى المادة ٣٧ منه على إجازات بدون راتب ، تمنح الموظف لدواع خاصة وبناء على طلبه ، ولا تزيد على ثلاثة أشهر ويمكن تمديدها ثلاثة أشهر أخرى بشرط ألا يتجاوز مجموعها ستة أشهر خلال خمس سنوات متوالية .

(١) المبلغ المبين فى اللائحة هو ٦٤٥ جنيهاً أضفنا إليه مبلغ ٥٠ ج التى زيدت فى هذا القطاع بموجب تعديل ٧ يناير سنة ١٩٦٦ .

(٢) المبلغ المبين بالأصل هو ٢٦٠ ج ، وأضفنا إليه مبلغ ٤٠ ج طبقاً للتعديل المبين بالهامش السابق .

٥ — الموظفون الذين يشغلون وظائف فى الدرجة شبه المهنية ولهم أقل من عشر سنوات متصلة أو يتقاضون مرتبات أقل من ٣٠٠ ج[1] .	٢٠ يوماً	٤٠ يوماً	

(ب) الموظفون الأجانب[2]:	استحقاق الإجازة الاعتيادية	استحقاق الإجازة القصوى	ملاحظات
١ — الموظفون البريطانيون	٨٠ يوماً	١١١ يوماً	تحتسب من تاريخ وصولهم وقيامهم من المملكة المتحدة فى حالة سفرهم بطائرات الخطوط الجوية السودانية فى رحلتى الذهاب والعودة .
٢ — الموظفون البريطانيون	٨٣ «	١١٣ «	تحتسب من تاريخ وصولهم المملكة المتحدة إلى تاريخ عبورهم الحدود السودانية وبالعكس فى حالة سفرهم بطائرات الخطوط السودانية لمرحلة واحدة .
٣ — الموظفون المصريون	٨٠ «	١١٠ «	تحتسب من تاريخ عبورهم الحدود السودانية ذهاباً وإياباً[3].

(١) الموظفون من كل الفئات فى — ا — يستحقون ما تجمع لهم من وفورات الإجازات كإجازة نهائية على ألا تزيد على الحد الأقصى الموضح إزاء كل فئة .

(٢) هؤلاء الموظفون يستحقون ما تجمع لهم من وفورات الإجازات كإجازة نهائية على ألا تزيد عن الحد الأقصى وهو ١٢٢ يوماً يضاف إليها ثلاثة أيام مسافة طريق .

(٣) عدلت الإجازة بالنسبة إليهم على النحو المبين فى المتن اعتباراً من اجتماع لجنة شئون الخدمة رقم ٣٤٦ فى ١٩٦٣/٦/٦ وقد كانوا يمنحون قبل ذلك ٦٠ يوماً أجازة اعتيادية و ٩٠ يوماً إجازة قصوى .

٤ — الموظفون الأجانب عدا البريطانيين والمصريين	٨٤ «	١١٥ «	تحتسب من تاريخ عبورهم الحدود السودانية ذهاباً وإياباً .

(ج) [1]	الاعتيادية	القصوى
١ — الموظفون الذين يشغلون وظائف فى القطاع ١٣٨/٢٢٠ [2] ولهم أقل من ١٢ سنة خدمة متصلة	٢٠ يوماً	٣٠ يوماً
٢ — الموظفون الذين يشغلون وظائف فى القطاع السابق ولهم أكثر من ١٢ سنة خدمة متصلة وينظم إجازاتهم البند ٢٧ الجزء الثانى من لائحة الإجازات لسنة [3] ١٩٣٤	٣٠ يوماً	٤٥ يوماً

---

(١) كل الاستحقاقات المبينة فى (١) و (ب) خاصة بالموظفين داخل الهيئة ، أما المبينة فى (ج) فخاصة بمن هم خارج الهيئة وهؤلاء لا يجمعون إجازات .

(٢) فى الأصل هكذا « القطاع ١٠٨/١٨٠ » وعدلناه كالمبين فى المتن طبقاً لتعديل سنة ١٩٦٦ .

(٣) قارن المادة ٤٨ ف ٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج . ع . م) وقد سبق ذكرها (هامش١ ص١٢٣) ، ويلاحظ أن المشرع المصرى قد انتهى فى هذا النص إلى الربط بين سن العامل ومدة الإجازة السنوية التى يحصل عليها . أما المشرع السودانى فقد حدد مدة الإجازة السنوية للسودانيين ونوع فيها بتنوع الدرجة المالية أحياناً ، وبمدة الخدمة أحياناً أخرى ، كما أنه ربط بين مدة الإجازة المذكورة وبين الدرجة المالية ومدة الخدمة معاً فى أحيان ثالثة .

قارن المادة ٨٨ والفقرة (و) من المادة ١٠٩ من التشريع الأردنى ونصهما « ويستحق موظف الصنف الأول إجازة عادية مدتها ثلاثون يوماً عن كل سنة ، ويستحق موظف الصنف الثانى أجازة عادية مدتها ٢١ يوماً عن كل سنة ولا يجوز تقصير الأجازة أو تأجيلها أو إلغاؤها أو قطعها بعد الموافقة عليها وإبلاغها للموظف إلا لأسباب تقتضيها مصلحة العمل » . ومنها يتبين الربط بين مدة الإجازة والصنف الذى به الموظف .

انظر المادة ٣٠ من القانون اللبنانى ونصها « يحق للموظف بعد انقضاء سنة على تعيينه ، وفى كل سنة لاحقة يقضيها فى الخدمة الفعلية ، أن يستفيد من إجازة سنوية براتب كامل لمدة عشرين يوماً ، ويستثنى من ذلك الموظفون الذين يستفيدون من العطل القضائية والمدرسية » ومنها يتضح أن الشرع يسوى بين سائر الموظفين أياً كانت أعمارهم ، وأياً كانت درجاتهم =

ثانياً — الإجازة المحلية

تقضى القاعدة ١٨ من لائحة الإجازات على أن لرئيس المصلحة أن يمنح الموظف إجازة محلية لا تتجاوز سبعة أيام فى السنة ، جملة أو متقطعة ، وإذا تجاوز غياب الموظف هذه المدة تعتبر الفترة كلها إجازة اعتيادية . غير أنه يمكن فى ظروف خاصة جداً استنزال مدة التجاوز من الإجازة الاعتيادية بموافقة مدير شئون الخدمة. ولا يجوز منح الإجازة المحلية كامتداد للاجازة الاعتيادية[1] .

ثالثا — الإجازة الدراسية

(١) يمكن منح الموظف إجازة دراسية — بتوصية من رئيس المصلحة وموافقة

= المالية أو فئاتهم الوظيفية ، وذلك فيما عدا المستفيدين من العطل القضائية والمدرسية . وقارن « تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية » (الفصل الرابع عشر) (الفقرة ١٤ — ب — ٤) وقد رأت أن الإجازات التى يحصل عليها الموظفون (وخاصة كبارهم) أكثر من اللازم .

(١) قارن الفقرة الأولى من المادة ٤٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج٠ع٠م) وهى خاصة بالإجازة العارضة وهى التى تكون لسبب عارض لا يستطيع العامل معه إبلاغ رؤسائه مقدماً للترخيص له فى الغياب .

ولا يصح أن يجاوز مجموع الأجازات العارضة سبعة أيام طوال العام ، ولا تكون الإجازة العارضة لأكثر من يومين فى المدة الواحدة ، ويسقط حق الموظف فيها بمضى العام .

كما لا يجوز أن تتصل الإجازة العارضة بأجازة من نوع آخر ما لم يوافق رئيس المصلحة على ذلك .

وانظر المادة ١٠٨ من التشريع الأردنى التى تنص على أنه « يجوز للوزير المختص ، وفى حالة عدم استحقاق الموظف إجازة عادية أن يمنحه إجازة عرضية لا يزيد مجموعها فى السنة على ١٤ يوماً مجتمعة أو متفرقة لأسباب طارئة لا يستطيع معها إبلاغ رؤسائه مقدماً للسماح له بالغياب » .

وقارن المادة ٣٦ من التشريع اللبنانى ونصها « يحق للموظف بالإضافة إلى إجازته السنوية ، أن يتغيب بإذن وبراتب كامل لمدة أسبوع على الأكثر ، وذلك فى حالة زواجه أو وفاة زوجه أو أحد أصوله أو فروعه أو إخوته أو أخواته » .

السيد مدير شئون الخدمة — وذلك لتمكينه من متابعة مقرر دراسى "Course" أو بحث أو أى غرض آخر مماثل يتطلبه الصالح الحكومى .

(ب) ولا تمنح الإجازة المذكورة أكثر من فترتين (two periods) أثناء الخدمة .

(ج) ومنح هذه الإجازة لا يتوقف على أن للموظف رصيداً من الإجازات .

(د) والفترة الواحدة للانقطاع عن العمل فى إجازة اعتيادية ودراسية لا تمتد فى جملتها إلى أكثر من ستة أشهر إلا بالموافقة الخاصة للسيد مدير شئون الخدمة .

(هـ) وتكون الإجازة الدراسية بمرتب كامل ، وتعتبر مدتها فى حساب المعاش والمكافأة .

(و) وعلى الموظف طالب الإجازة الدراسية أن يعرض برنامجاً مفصلا بطبيعة دراسته ومدتها ومكانها ، كما يجب عليه أن يتعهد كتابة بتنفيذ البرنامج الذى تمت الموافقة عليه وبعدم الانسحاب من خدمة الحكومة خلال سنتين من انتهاء الدراسة إلا بتصريح خاص من مجلس الوزراء[1] .

---

(١) انظر فى الإجازة الدراسية القاعدة ١٩ من لائحة الإجازات، وقارن المادة ٤٨ ف(٤) من القانون رقم ٤٦ (ج ع م) ونصها : « يجوز بقرار من الوزير المختص أو من له سلطته منح العامل إجازة دراسية بمرتب أو بدون مرتب لمدة لا تجاوز أربع سنوات وذلك على حسب مقتضيات العمل وبعد موافقة اللجنة التنفيذية للبعثات ، ويجوز مد مدة الإجازة الدراسية عند الضرورة بقرار من اللجنة التنفيذية للبعثات بشرط أن تكون التقارير الواردة عن عضو الإجازة الدراسية قاطعة بضرورة ذلك . . . وتدخل مدة الإجازة الدراسية فى حساب المعاش أو المكافأة وفى استحقاق العلاوة والترقية » .

وانظر كذلك القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم شئون البعثات الدراسية والمنح (ج . ع . م) .

وقارن المادة ٩٥ من نظام الخدمة الأردنى ونصها « منح الموظف إجازة دراسية بدون راتب لمدة لا تزيد على سنة ، ولمدة واحدة خلال خدمته بغية تحسين مستواه الثقافى أو العلمى أو المسلكى أو المهنى أو الفنى إذا كان للتحسين علاقة مباشرة بواجبات دائرته . وتمنح تلك الإجازة بقرار من مجلس الوزراء ، ولا يتقاضى الموظف المجاز إجازة دراسية علاوات سفر أو أجور انتقال ، وتعتبر تلك الإجازة جزءاً من خدمته الفعلية .

رابعاً – الاجازة المرضية

طبقاً للقواعد ٢٢ و ٢٣ و ٢٤ من لائحة الإجازات لعام ١٩٣٤ تنظم الإجازات المرضية على النحو التالى :

١ — يجمع كل موظف ٣٠ يوماً إجازة مرضية بمرتب كامل و ٣٠ يوماً بنصف مرتب و ٣٠ يوماً بربع مرتب عن كل سنة خدمة ، بالإضافة إلى ٧ أيام إجازة مرضية محلية عن كل سنة [١] .

٢ — يستحق كل موظف ٩٠ يوماً إجازة مرضية بمرتب كامل و ٩٠ يوماً بنصف مرتب و ٩٠ يوماً بربع مرتب عن كل ١٨ شهراً[٢] خدمة إذا كان لديه متجمعات من الإجازة المرضية .

= هذا . ولا يتضمن المرسوم الاشتراعى رقم ١٢ لسنة ١٩٥٩ (المعدل) « بنظام الموظفين فى لبنان » نصاً بخصوص الإجازة الدراسية ، وربما كان فى نص المادة (٣٧) الخاصة بالإجازات بدون راتب (وقد سبق ذكرها فى هامش ٢ ص ١٢٦) مجال للموظف الذى يرغب فى تحسين مستواه العلمى أو المهنى إلى مدى محدود .

ومن مقارنة النصوص يتبين أن المشرع المصرى يعطى فرصة أكبر (أربع سنوات قابلة للمد) للموظف الذى يمنح أجازة دراسية يستطيع معها الحصول على أعلى المؤهلات العلمية .

هذا عن النصوص الواردة فى قوانين الخدمة المدنية المشار إليها فيما تقدم ، وهذا لا يمنع من أن بعض الدول يضم قوانين خاصة منفصلة لتنظيم شئون البعثات والإجازات الدراسية .

(١) تنص القاعدة — ٢٠ — من اللائحة على أن لرئيس المصلحة أو من ينوب عنه أن يعفى الموظف من الحضور إلى العمل بسبب المرض لمدة سبعة أيام فى العام .

فإذا تجاوز الغياب هذه المدة ، وجب احتساب التجاوز لإجازة اعتيادية أو مرضية وفقاً لنصوص اللائحة .

هذا ، ويلاحظ أن الاجازة المرضية المحلية لا تجمع ولا تتراكم ، بل ينتهى حق الموظف فيها بانتهاء العام .

(٢) قارن الفقرة ٣ من المادة ٤٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج . ع . م) ونصها « تكون للعامل كل ثلاث سنوات تقضى فى الخدمة إجازة مرضية على الوجه الآتى : =

٣ — المستخدمون فى القطاع (١٣٨/٢٢٠) لا يجمعون إجازات مرضية ، ويستحقون ٣٠ يوماً إجازة مرضية بمرتب كامل و ٣٠ يوماً بنصف مرتب عن كل ٢٤ شهراً خدمة دون أن يحدث فيها مرض . وهذا بالإضافة إلى ٧ أيام إجازة مرضية محلية[1] .

المبحث الخامس

ما بعد الخدمة

الفرع الأول

توصيات لجنة شروط الخدمة

من حق هؤلاء الذين عملوا من أجل المجموع حتى أصبحوا غير قادرين على العمل والكسب ، أن يشعروا بالاطمئنان على مستقبلهم ومستقبل من يعولونهم .

إن من حقهم ، وقد وهبوا خير أيام حياتهم للمجتمع ، أن يرعاهم المجتمع ، وأن يرعى ذويهم بعد وفاتهم .

لقد صارت هـذه المعانى عقيدة الجميع ، وصار تقرير معاش أو مكافأة للعاملين أمراً مفروغاً منه .

= (ا) ثلاثة شهور بمرتب كامل .
(ب) ثلاثة شهور بنصف مرتب .
(حـ) ثلاثة شهور بربع مرتب .

وللعامل الحق فى حالة المرض — أن يستنفذ متجمد إجازاته الدورية بجانب ما يستحقه من إجازات مرضية بشرط ألا تزيد الإجازة الاعتيادية على ستة شهور ... الخ .

وقارن أيضاً المادة ٣٩ من التشريع اللبنانى السابق ذكره ، والمادة ٩٦ وما بعدها من التشريع الأردنى المشار إليه فى هذا البحث .

(١) الاستحقاقات المبينة فى (١ و ٢) خاصة بالموظفين داخل الهيئة أما الاستحقاقات المبينة فى (٣) فخاصة بالمستخدمين خارج الهيئة .

والجهود المبذولة الآن تتجه إلى مد هذا الضمان حتى يشمل طوائف أكثر ، وبسخاء أكثر .

ولا شك فى أن شروط الخدمة ، وما بعد الخدمة ، تختلف باختلاف البلاد ونظمها الاجتماعية ، وإمكانياتها الاقتصادية والمالية .

هذا ، وقد كان موضوع « ما بعد الخدمة » من بين المهام التى كلفت بها لجنة ملز التى خصصت الفصل الرابع من تقريرها له .

وفى فترة إعداد التقرير المذكور كانت شئون ما بعد الخدمة محكومة بقانون المعاشات لسنة ١٩٠٤ وقانون المعاشات لسنة ١٩١٩ وقانون مال التأمين لسنة ١٩٣٠ .

وقد دارت دراسات اللجنة حول ما فى تلك القوانين من قصور ، كما اقترحت أن يستبدل بها قانون جديد .

وقد تراخى إصـدار القانون المقترح حتى عام ١٩٦٢ حيث أصدر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢ « بمعاشات الخدمة المدنية » .

وقبل دراسة هذا القانون نشير فيما يلى إلى بعض توصيات اللجنة لنرى — فيما بعد — إلى أى حد أخذ بها التشريع الجديد .

١ — أوردت اللجنة ما جاء فى قانون المعاشات لسنة ١٩١٩ من « أن الخدمة التى تخول الحق فى المعاش هى ١٥ سنة بالنسبة للسودانيين و ١٢ سنة بالنسبة لغيرهم » .

واقترحت أن تكون هذه المدة عشر سنوات كحد أدنى .

٢ — كان التشريع القائم ينص على ضم مدة تساوى ثلث مدة الخدمة التى يقضيها الموظف جنوب خط عرض ١٢ ، ورأت أن هذه التفرقة لا مبرر لها بعد أن تحسنت الأحوال فى الجنوب .

٣ — فى الفقرة ٢٥ — ٨ وما بعدها ناقشت اللجنة سن المعاش ، وأشارت إلى أن الاتجاه العام فى السنوات الأخيرة فى أفريقيا يميل إلى تخفيض سن التقاعد ، حتى

يكون فى الأقسام العليا من الخدمة مجال للزاحفين من الجيل الجديد الأكثر خبرة بأساليب العصر ومقتضياته .

واقترحت أن تكون سن الخامسة والخمسين هى السن التى يجوز فيها طلب التقاعد والإحالة على التقاعد ، وأن تكون سن الستين هى الحد الأقصى للتقاعد الوجوبى .

٤ — تكلمت اللجنة فى الفقرة ٣٢ — ١ وما بعدها عن الخدمة القصيرة المدة التى ينص قانون المعاشات لسنة ١٩١٩ على صرف مكافآت عنها تختلف باختلاف قسم المعاش الذى يعمل فيه الموظف ورأت عدم قيام مبرر لهذا الاختلاف .

٥ — أوردت اللجنة بعد ذلك ما نصت عليه المادة ٢٨ من القانون من صرف مكافأة فى حالة التقاعد الاختيارى للموظف فى ظروف لا تؤهله للمعاش ، وعقبت اللجنة على ذلك بأنه نص غير اعتيادى ، ثم أردفت بأنه إذا كان نظام المعاش لا يقوم على أساس المساهمة ، ثم استقال الموظف من عمله فإنه لا يستحق أن يحصل على أية فائدة من أى نوع ، أما إذا كان نظام المعاش يقوم على أساس المساهمة فإن حق الموظف قاصر على استرداد مجموع استقطاعات المعاش التى دفعها فقط .

٦ — وفى الفقرات (٣٣ — ١ وما بعدها) أشارت اللجنة إلى تقاعد الموظفات ، وعلقت على ذلك بقولها « أنه لمن العادة أن يكون نظام التقاعد للموظفين مختلفاً عن مثيله للموظفات وذلك لكى يتيسر وضع أحكام للأحوال الخاصة بالنساء والتى لا يشاركها فيها الرجال كالعمر المبكر للتقاعد ، وإمكانية إنهاء الخدمة بسبب الزواج قبل بلوغ الموظفة ذلك العمر » .

٧ — توجهت اللجنة بعد ذلك فى الفقرات (٣٤ — وما بعدها) بضرورة إنشاء مال لتغطية الالتزامات المالية التى تقتضيها المعاشات بدلا من دفعها من الإيرادات العامة .

وإنشاء هذا المال له فائدة مزدوجة ، فضلا عن الفوائد المالية الخالصة فإنه يشيع الطمأنينة فى نفوس الموظفين المستفيدين منه .

الفرع الثانى

تعريفات وأحكام عمن يسرى عليهم القانون

القانون الذى ينظم شئون المعاشات والمكافآت للموظفين السودانيين حالياً هو « قانون معاشات الخدمة المدنية » رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢ الذى بدأ العمل به من أول يونيو سنة ١٩٦٢ . وهو مكون من اثنين وعشرين فصلا [٩٧ مادة].

والفصل الأول من القانون بعنوان « أحكام تمهيدية » ويتضمن (كما هى العادة فى القوانين السودانية) تفسيرات وتعريفات لبعض المصطلحات المستخدمة فى القانون ، كما يتضمن بعض الأحكام .

ويقوم على « تنفيذ أغراض القانون » مجلس يشكل « من أشخاص يعينهم مجلس الوزراء من وقت لآخر ، وإلى أن يتم هذا التعيين يكون المجلس لجنة الخدمة العامة » .

« وفيما عدا ما ينص القانون على خلافه ، يكون القرار الصادر من المجس بإجماع الآراء . . . . نهائياً ، فإذا لم يصدر القرار بالإجماع تحال المسألة على وزير المالية والاقتصاد الذى يكون قراره بشأنها نهائياً .

ويجوز للمجلس . . . . أن يفوض كل أو بعض سلطاته إلى مدير شئون الخدمة .. » .

كما يجوز له إصدار لوائح لتحقيق أهداف هذا القانون على الوجه الأكمل[1] .

---

(١) انظر المواد ٢ و ٤ و ٥ و ٦ و ٧ و ٩٧ من القانون . وانظر بخصوص لجنة الخدمة العامة المواد من ١٠٠ إلى ١٠٧ من الدستور المؤقت المعدل سنة ١٩٦٤ ، وقد سبقت الإشارة مراراً إلى هذه اللجنة ، (انظر هامش ١ ص ٨٢) وانظر كذلك ما سنكتبه عن هذه اللجنة عند الكتابة عن (التأديب) .

وتسرى أحكام القانون ـ كما جاء فى المادة ـ ٣ ـ منه على معاشات ومكافآت :

(ا) الموظفين[1] الذين يلتحقون بخدمة الحكومة أو يعودون إليها بعد نفاذ هذا القانون ، أو الذين يكونون قبل نفاذ هذا القانون فى خدمة الحكومة ، ومازالوا بعد نفاذه يخدمون بعقود تحت الاختبار بقصد الخدمة للمعاش[2] .

(ب) الموظفين الذين يكونون عند نفاذ هذا القانون فى الخدمة للمعاش بالقسم (ا) بموجب قانون المعاش لحكومة السودان سنة ١٩١٩ ، ويعلنون مدير شئون الخدمة كتابة خلال مدة سنة من تاريخ يعينه سيادته بعد نفاذ القانون الجديد بأنهم قد اختاروا أحكامه بشرط أن يدفعوا للحكومة الفرق بين جملة المستقطع منهم طبقاً للقانون القديم وما كان يجب استقطاعه طبقاً للقانون الجديد من تاريخ بدء الخدمة الفعلية ، مضافاً إلى هذا الفرق ٤٪ منه .

(ج) الموظفين الذين يخدمون بالحكومة عند العمل بهذا القانون ولهم مدة خدمة غير معاشية مقررة كما هو معرّف فى المادة ـ ١١[3] ـ أو أى خدمة عامة كما هو مشار إليه فى المادة ـ ٦١[4] ـ .

---

(١) كلة «موظف» فى هذا القانون « يقصد بها سودانى (ذكر) يشغل وظيفة واردة فى ميزانية الحكومة المركزية (أو أى تعديل لها) تحت البند (موظفون داخل الهيئة) .

(٢) «الخدمة المعاش» يقصد بها العمل بموجب عقد معاش (انظر تفسيرات المصطلحات الواردة فى القانون المادة ٢ منه) .

(٣) تنص المادة ١١ ف ١ من القانون على أنه يجوز المجلس (القائم على تنفيذ أغراض القانون) بمحض تقديره أن يعلن أنواعاً من الخدمة غير المعاشية كخدمة فعلية إضافية ، « والخدمة الفعلية » يقصد بها الخدمة بمرتب كامل والتى كان يخصم عنها من مرتب الموظف استقطاعات المعاش » المادة ٢ .

(٤) تنص المادة ٦١ على أنه « يجوز المجلس أن يعلن اعتبار أية خدمة أو أى نوع من خدمة فى حكومة غير حكومة السودان أو أى خدمة غير الخدمة فى الحكومة المركزية خدمة عامة أخرى » .

هذا ، وتنص الفقرة الرابعة من المادة الثالثة على أن « أفراد العائلة الذين يتقاضون معاشاً =

= وقت نفاذ هذا القانون بموجب قانون المعاش لسنة ١٩٠٤ أو لسنة ١٩١٩ يعتبرون ابتداء من تاريخ نفاذ هذا القانون خاضعين لأحكامه من أجل تسوية معاشهم .

وقد بين المشرع فى الفصل الثالث من القانون الأشخاص المستحقين للمعاشات والمكافآت . فنص فى المادة ٨ على أن « المعاشات والمكافآت تكون مستحقة الصرف بموجب هذا القانون فقط للموظفين الذين فى الخدمة للمعاش وعن خدمتهم الفعلية ولعائلاتهم » .

ونص فى المادة ٩ على ألا تعتبر أنواع الخدمة الآتية خدمة فعلية :

١ — الخدمة بموجب عقد خاص (بدون معاش) سواء كان ينص على حق فى منحة أو مكافأة أم لا .

٢ — الخدمة المؤقتة .

٣ — أية خدمة أياً كان نوعها يؤديها شخص تقل سنه عن الثامنة عشر .

قارن المواد ١ و ٢ و ٣ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون التأمين والمعاشات للموظفين والمستخدمين والعمال المدنيين بالجمهورية العربية المتحدة وفيها بيان للفئات التى أنشىء من أجلها صندوق التأمين والمعاشات .

ونذكر بهذه المناسبة أن المشرع المصرى قد بسط أحكام هذا القانون لتشمل جميع الموظفين والمستخدمين والعمال المدنيين بالدولة من الرجال والنساء .

أما القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢ بمعاشات الخدمة المدنية بالسودان فقد استثنى من أحكامه — كما هو واضح مما تقدم — النساء وكذلك أفراد الخدمة المؤقتة .

لكن المشرع السودانى لم يترك هؤلاء وهؤلاء بلا ضمان : إذ أنه فيما يتعلق بالنساء المعينات على أسس دائمة فقد قرر لهن فوائد مالية عن سنوات الخدمة .

"Women officials appointed on a permanent basis receive post-service benefits under an annuity scheme specially provided for them".

انظر بالانجليزية كتاب الموظفين الدائمين ، من مطبوعات معهد الإدارة العامة بالخرطوم سنة ١٩٦٦ ص ٢٤ .

أما أفراد الخدمة المؤقتة فيستفيدون من أحكام قانون الخدم والأشخاص المستخدمين لسنة ١٩٤٨ .

ويطبق قانون مال التأمين على الموظفين الذين يعملون فى الخدمة المستديمة ، ولا ينطبق عليهم لسبب أو لآخر قانون المعاشات ، ويطبق كذلك على بعض فئات العمال المستديمين .

وفئة الاكتتاب طبقاً للمادة ٨ هى ٤ ٪ من المرتب الشهرى . « وعندما يترك المكتتب الخدمة يحصل علاوة على المقدار الموجود لحسابه (ومع مراعاة الشروط المقررة فى المواد ١٢ و ١٣ و ١٤ و ٢٠) — على مبلغ تدفعه الحكومة يعادل المبلغ الموجود فى حسابه مع فائدة مركبة بسعر ٤ ٪ سنوياً على جميع الاكتتابات . انظر المادتين ٩ و ١٠ من القانون . »

الفرع الثالث

الاستقطاعات والتسويات

وردت الأحكام الخاصة باستقطاعات المعاش فى الفصل الرابع من القانون ، ووردت أحكام تسوية المعاشات والمكافآت فى الفصل السادس منه .

وتنص المادة العاشرة (ف — ١) على أن يستقطع شهرياً من مرتب جميع الموظفين الذين فى الخدمة للمعاش ، والذين تبلغ سنهم الثامنة عشر ، أو أكثر مبلغ بنسبة ٥ فى المائة من المرتب[1] .

وتبين المواد ١٤ إلى ٢٠ — أحكام تسوية المعاشات والمكافآت .

وطبقاً للمادة ١٤ « يحسب مقدار كل معاش ، أو مكافأة على أساس :

(ا) مقدار المرتب .

(ب) طول الخدمة الفعلية للموظف » .

وتنص المادة — ١٥ — على أن مقدار المرتب الذى يتخذ أساساً لتسوية المعاش هو جملة المرتب الذى كان يتقاضاه الموظف خلال الاثنى عشر شهراً الأخيرة من خدمته الفعلية ، إلا فى حالة الوفاة ، أو عدم اللياقة الطبية ، أو إلغاء الوظيفة حيث يعتبر مقدار المرتب هو المرتب السنوى الذى كان يتقاضاه فى ذلك التاريخ[2] .

---

(١) قارن المادة — ٨ — من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ (ج ع . م) وتنص على أن تتكون أموال صندوق التأمين والمعاشات من الاشتراكات التى تقتطع شهرياً بمقدار ١٠ ٪ من مرتبات وأجور المنتفعين ، وكذلك من المبالغ التى تؤديها الخزانة العامة أو الهيئات أو المؤسسات العامة . . بحيث لا تقل عن ١٢٫٥ ٪ من مرتبات وأجور المذكورين فضلا عن حصيلة استثمارات أموال الصندوق ، والموارد الأخرى الناتجة عن نشاط الهيئة .

(٢) تنص المادة — ١٥ — من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ المشار إليه فى هامش [١] على أن « يسوى المعاش على أساس المتوسط الشهرى للمرتبات أو الأجور المستحقة المنتفع خلال السنتين الأخيرتين من مدة الخدمة المحسوبة فى المعاش » .

أما عن المكافأة فإن المرتب الذى يتخذ أساساً لتسويتها هو المرتب الذى كان يتقاضاه الموظف فى تاريخ فصله أو استقالته أو وفاته (المادة ـ ١٦) .

وفيما عدا ما هو منصوص عليه فى المادتين ٣٩ و ٥٠ من القانون يكون طول مدة الخدمة الفعلية للموظف من أجل تسوية المعاش ، أو المكافأة هو عدد شهور الخدمة الفعلية التى أتمها ... (المادة ١٧) .

ومع مراعاة ما جاء فى المادة ـ ١٥ ـ فإن مقدار المعاش المستحق لمتقاعد بالمعاش يحدد وفقاً للقاعدة الآتية :

$\frac{١}{١٢} \times \frac{١}{٦٦٠} \times$ مقدار المرتب خلال الاثنى عشر شهراً الأخير $\times$ عدد شهور الخدمة الفعلية وذلك بشرط ألا يزيد مقدار المعاش على ثلثى المرتب الذى يسوى[١] به المعاش .

= ويستخرج الأجر بالنسبة لعمال اليومية على أساس مجموع الأجور التى يستحقها العامل خلال فترة السنتين بحسب فئة الأجر ، وباعتبار أن الشهر ستة وعشرون يوماً ، ويقسم المجموع على أربعة وعشرين شهراً .

(١) انظر المادتين ١٩ و ٢٠ .

وقارن المادتين ١٦ و ٢٠ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ (ج . ع . م) ونصهما : « تسوى المعاشات بواقع جزء واحد من خمسين جزءاً من متوسط المرتبات أو الأجور المحسوبة وفقاً لأحكام المادة ١٥ وذلك عن كل سنة من سنوات الخدمة المحسوبة فى المعاش بشرط ألا تجاوز ثلاثة أرباع ذلك المتوسط » كما أنه « يجب ألا يجاوز الحد الأقصى للمعاش فى الشهر ما يلى :

الوزراء ومن يتقاضون مرتبات مماثلة	١٥٥ ج
نواب « « « « »	١٠٠ ج
من يتقاضون ١٨٠٠ جنيه سنوياً	٩٥ ج
باقى المنتفعين	٩٠ ج

وانظر كذلك بقية نص هذه المادة بخصوص الحد الأدنى للمعاش فى غير حالة الاستقالة » .

هذا ، ويلاحظ أن المشرع السودانى لم يضع حداً أدنى للمعاش بخلاف المشروع المصرى ، كما أنه لم ينشىء نظاماً للتامين كالمنصوص عليه فى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ الخاص بالتأمين والمعاشات بالجمهورية العربية المتحدة ، وبموجب هذا القانون تستحق مبالغ التأمين عند وفاة =

الفرع الرابع

أنواع المعاشات والمكافآت

بينت المواد من ٣٤ – إلى ٦٠ (الفصول من التاسع إلى الخامس عشر) أنواع المعاشات والمكافآت التى سنوجزها فيما يلى :

أولا — معاشات ومكافآت الموظفين الذين فى الخدمة للمعاش عند الفصل أو التقاعد :

إذا فصل الموظف الذى يعمل تحت الاختبار استحق مكافأة تساوى مجموع كل المبالغ التى استقطعت من مرتبه بموجب المادة العاشرة (٥٪) (م – ٣٥) .

أما الموظف الذى يكون فى الخدمة للمعاش ويتقاعد بموجب المادة ٢٩[1] ،

= المنتفع وهو بالخدمة ، كما يستحق عند فصله قبل بلوغه سن التقاعد بسبب عدم اللياقة الصحية . ويختلف المبلغ المستحق باختلاف المرتب والسن طبقاً للجدول المرفق بالقانون . والغرض من نظام التأمين هو مواجهة الفواجع والكوارث التى تنزل بالمنتفع وهو فى الخدمة .

فإذا كان الفصل بسبب الوفاة أو عدم اللياقة الصحية نتيجة لإصابة عمل منح المنتفعون تعويضاً إضافياً قدره ٥٠ ٪ من قيمة التأمين المستحق لهم .

غنى عن البيان أن الحق فى التأمين مستقل عن الحق فى المعاش ، ولا يمنع من استحقاقه .

ومما يجدر ذكره فى هذا المقام أن الأستاذ أحمد متولى العتبانى عضو لجنة شروط الخدمة « لجنة ملز » كان قد اقترح « وضع حد أدنى للمعاشات حتى لا تكون صغيرة » مخالفاً بذلك وجهة نظر اللجنة (ص ١٢٤ من التقرير المشار إليه) .

(١) تنص المادة ٢٩ على أنه « يجوز لأى موظف فى الخدمة المعاش (فيما عدا الموظف تحت الاختبار) أن يتقاعد فى أى وقت بعد بلوغه سن الخمسين ، ويجب أن يتقاعد عند بلوغه سن الخامسة والخمسين ، غير أن للحكومة الحق — بموافقة مجلس الوزراء — فى أن تستبقى أى موظف ليخدم بموجب عقد من سنة إلى أخرى إلى أن يبلغ سن الستين ، والخدمة بموجب هذا العقد تعتبر خدمة فعلية إضافية (راجع سابقاً ص ١٣٤ بخصوص توصيات لجنة شروط الخدمة عن سن المعاش وقارن المادة ١٣ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ (ج . ع . م) التى حددت سن الستين لانتهاء الخدمة فيما عدا بعض الاستثناءات) .

أو يحال إلى التقاعد بموجب المادة ٣٠ (عند إلغاء الوظيفة أو لصالح الخدمة)[١] ، أو يفصل بموجب المادة ٣٢ (لعدم لياقته طبياً للاستمرار فى الخدمة)[٢] فإنه يكون مستحقاً :

(ا) لمكافأة تسوى بمعدل مرتب شهر ونصف عن كل سنة من الخدمة الفعلية إذا أتم خمس سنوات أو أقل فى خدمة فعلية .

(ب) لمكافأة تسوى بمعدل مرتب شهر ونصف عن كل سنة من السنوات الخمس الأولى وبمعدل مرتب ثلاثة أشهر عن كل سنة تزيد على الخمس وتقل عن ١٢ سنة خدمة فعلية .

(ج) لمعاش إذا أتم ١٢ سنة أو أكثر خدمة فعلية (المادة ٣٦)[٣] .

---

(١) بموجب المادة — ٣٠ — « يجوز أن يحال إلى التقاعد أى موظف فى الخدمة للمعاش فى حالتين :

(ا) عند إلغاء الوظيفة ، ويعوض فى هذه الحالة بإضافة سنة (إلى خدمته الفعلية) من كل أربع سنوات عن المدة بين تاريخ تقاعده وتاريخ بلوغه سن الخامسة والخمسين .

(ب) إذا أوصى الوزير المختص بإحالته إلى التقاعد ووافق مجلس الوزراء على ذلك » .

قارن المادة — ١٤ — من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٤١ (ج . ع . م) ، وقد جاء فيها أنه إذا كان إنهاء الخدمة بسبب إلغاء الوظيفة أو الفصل بقرار جمهورى أو بلوغ سن التقاعد فيستحق المنتفع معاشاً متى بلغت مدة خدمته المحسوبة فى المعاش خمس عشرة سنة على الأقل .

(٢) قارن المادة — ١٩ — من القانون رقم ٦٣/٥٠ السابق ذكره وهى تنص على استحقاق المعاش فى حالتى الفصل بسبب عدم اللياقة الصحية أو الوفاة مهما كانت مدة الخدمة .

(٣) كانت مدة الخدمة التى تخول الحق فى المعاش طبقاً لقانون ١٩١٩ : ١٥ سنة بالنسبة للسودانيين و ١٢ سنة بالنسبة لغيرهم . واقترحت لجنة شروط الخدمة أن تكون هذه المدة عشر سنوات كحد أدنى ، ولكن المشرع جعل هذه المدة ١٢ سنة (قارن المادة — ١٤ — من القانون رقم ٦٣/٥٠) التى جعلت الحد الأدنى لاستحقاق المعاش — كقاعدة عامة — عشرين سنة) .

ثانياً — مكافآت الموظفين الذين فى الخدمة للمعاش عند الاستقالة :

لا يستحق الموظف المستقيل معاشاً ، ولكن يستحق مكافأة تسوى على النحو التالى :

(ا) إذا كان قد أتم مدة تقل عن سبع سنوات فى خدمة فعلية استحق مكافأة تساوى مقدار استقطاعات المعاش .

(ب) فإذا كان قد أتم مدة أطول استحق مكافأة تسوى بمعدل أربعة أخماس مرتبه الشهرى عن كل سنة فى الخدمة على ألا تزيد جملة المكافأة على مرتب سنة .

ولا بد لاستحقاق المكافأة من تقديم شهادة من الرئيس المختص بأن المستقيل قد خدم بإخلاص وجد[1] .

---

(١) انظر المادة — ٣٧ — ، وقارن المواد ٢٣ وما بعدها من القانون رقم ٥٠/٦٣ (ج٠ع٠م) وبموجبها يستحق الموظف المستقيل معاشاً،ولكنه يخفض بنسبة تختلف باختلاف السن ، ووفقاً للجدول رقم ٢ المرفق بالقانون ، ومع مراعاة أحكام المادة — ٢٤ — التى تستثنى من حكم التخفيض فى حالة الاستقالة بعض الفئات . فإذا كانت مدة خدمة المستقيل تعطيه الحق فى المكافأة (لا المعاش) حسبت المكافأة على النحو المبين فى المادة — ٢٥ — ونصها : « إذا انتهت خدمة المنتفع ولم تكن مدة خدمته قد بلغت القدر الذى يعطيه الحق فى المعاش وفقاً لأحكام هذا القانون استحق مكافأة تحسب على أساس ١٥ ٪ من المرتب أو الأجر السنوى عن كل سنة من سنوات الخدمة المشار إليها ، ولا تستحق أية مكافأة إذا قلت مدة الخدمة عن ثلاث سنوات . على أنه إذا كان ترك الخدمة بسبب الاستقالة تحسب المكافأة وفقاً للنسب التالية :

١٠ ٪ من المرتب ... عن كل سنة محسوبة فى المعاش إذا بلغت مدة الخدمة ثلاث سنوات فأكثر وأقل من عشر سنوات .

١٢ ٪ من المرتب ... عن كل سنة محسوبة فى المعاش إذا بلغت مدةالخدمة عشر سنوات ولم تصل عشرين سنة . على أن المنتفعات المتزوجات اللائى يستقلن من الخدمة تسوى مكافآتهن على هذا النحو :

١٢ ٪ من المرتب ... عن كل سنة محسوبة فى المعاش إذا لم تصل مدة الخدمة إلى ١٥ سنة ومهما قلت هذه المدة .

١٥ ٪ من المرتب . . عن كل سنة محسوبة فى المعاش إذا بلغت مدة الخدمة ١٥ سنة على الأقل .

ومن هذا النص يتبين أن المشرع أكثر رعاية للمرأة من الرجل ، بشرط أن تكون المستقيلة متزوجة .

ثالثاً ــ معاشات خاصة تمنح للموظفين الذين فى الخدمة للمعاش عند إصابتهم بعجز ناشىء عن حادث أو مرض ناشىء عن الخدمة وفى أثنائها :

يشترط لاستحقاق هذه المعاشات الخاصة أن يترتب على الحادث أو المرض عدم القدرة على الاستمرار فى العمل ، كما يشترط ألا يكون هذا أو ذاك نتيجة سلوك مقصود أو إهمال من الموظف . وفضلا عما تقدم يشترط فى حالة المرض بالذات موافقة مجلس الوزراء .

فإذا توفرت هذه الشروط سوى المعاش على النحو المبين فى المادة (١٩) مع مراعاة ما يأتى :

(ا) إذا لم يكن الموظف قد بلغ الخامسة والخمسين تضاف إلى خدمته الفعلية مدة إضافية تساوى نصف الفرق بين سنه فى تاريخ إصابته وبين سن الخامسة والخمسين .

(ب) فى حالة ماتقل جملة الخدمة الفعلية بعد الإضافة إليها على الوجه المتقدم عن إثنى عشر سنة تضاف إليها مدة أخرى تجعلها ١٢ سنة .

ومع ذلك ، وطبقاً للمادة ــ ٤٠ ــ فاذا رأى المجلس المشرف على تنفيذ أغراض القانون ، أن المعاش المنصوص عليه فى المادة ــ ٣٩ ــ غير كاف فله منح معاش أعلى على ألا يجاوز ثلثى المرتب[١] .

---

(١) قارن المادة ٢٠ من القانون رقم ٥٠/٦٣ (ج٠ع٠م) ونصها : « يسوى المعاش فى حالة الفصل بسبب الوفاة أو عدم اللياقة الصحية نتيجة الإصابة عمل على أساس أربعة أخماس المرتب أو الأجر الشهرى مهما كانت مدة الخدمة .. كما يمنح المنتفعون بسبب الظروف المشار إليها ، أو المستفيدون عنهم فى حالة وفاتهم تعويضاً إضافياً قدره ٥٠ ٪ من قيمة التأمين الذى يستحق لهم وفقاً لأحكام المادة — ١١ — . . ويقصد بإصابة العمل الإصابة بأحد الأمراض المهنية المبينة بالجدول رقم ١ بقانون التأمينات الاجتماعية أو الإصابة نتيجة حادث أثناء تأدية العمل أو بسببه ، ويعتبر فى حكم ذلك كل حادث يقع للمنتفع خلال فترة ذهابه لمباشرة العمل وعودته منه .

رابعاً ـــ معاشات عائلية عادية تمنح لعائلات من يتوفى من المتقاعدين بالمعاش ومن الموظفين فى الخدمة للمعاش :

بينت أحكام هذا النوع من المعاشات المواد ٤٣ وما بعدها ، (الفصل الثالث عشر) وطبقاً لهذه النصوص يصرف المعاش العائلى العادى :

(ا) لعائلة المتقاعد بالمعاش الذى يتوفى وفقاً لما يلى :

أولا ـــ فى حالة المتقاعد بالمعاش الذى أحيل إلى التقاعد بموجب المادة ٣٠ إذا كان عقد الزواج قد تم قبل التاريخ الذى أحيل فيه الموظف إلى المعاش .

ثانياً ـــ فى حالة المتقاعدين بالمعاش الآخرين إذا كان عقد الزواج قد تم قبل سنة على الأقل من التاريخ الذى فصل أو تقاعد فيه الموظف[1] .

---

(١) أى أنه فى حالة الإحالة إلى التقاعد بسبب إلغاء الوظيفة أو لصالح الخدمة يصرف لعائلة المتوفى معاش عائلى عادى إذا كان عقد الزواج قد تم فى أى تاريخ قبل تاريخ الإحالة إلى المعاش ، أما فى حالة المتقاعدين الآخرين فيجب لكى تستحق العائلة المعاش أن يكون عقد الزواج قد تم قبل سنة على الأقل من تاريخ التقاعد . وقد أخذ المشرع المصرى بمبدأ متقارب لما أخذ به المشرع السودانى فى هذا الشأن ، إذ تنص المادة ٣٠ من القانون رقم ٥٠/٦٣ على أنه « لا تستحق أرملة صاحب المعاش التى تم زواجه بها بعد الإحالة إلى المعاش وبعد بلوغه سن الستين ، وكذلك الأولاد المرزوقين من هذا الزواج أى معاش ، ولا يسرى الحكم المتقدم على مطلقة صاحب المعاش التى عقد عليها بعد سن الستين ، وكانت فى عصمته قبل بلوغ هذه السن ، وكذلك أولاده المرزوقين من هذا الزواج » .

هذا ، ولا يفوتنا أن نشير هنا إلى أن لجنة شروط الخدمة (لجنة ملز) كانت قد أوصت (فى الفقرة ٣٠ ـــ ٣) « بألا يمنح أى نصيب فى المعاش لأى شخص يولد بعد تقاعد صاحب المعاش عن الخدمة » . ولكن الأستاذ أحمد العتبانى عضو اللجنة قدم مذكرة خالف فيها هذه التوصية (أنظر ص ١٢٥ من النسخة العربية للتقرير) ، وهذه عبارته « إننى أشعر بأن حرمان الأطفال الذين يولدون بعد تقاعد والدهم بعيد عن العدالة . إن الغرض الأساسى الذى بنى عليه نظام التقاعد فيما يختص بالأطفال هو إعطاؤهم درجة معينة من الضمان المالى عند وفاة من يعولهم . وأنى لا أرى أى مبرر للتفريق بين من ولدوا أثناء الخدمة ومن ولدوا بعدها مادام هؤلاء جميعاً ثمرة زواج تم فى حدود المدة المعينة قبل الإحالة إلى المعاش . فبالعكس تماماً أن الأطفال الذين يولدون بعد نهاية الخدمة ، وفى وقت أصبح أمل والدهم فى البقاء على قيد الحياة يتلاشى تدريجياً لهم أحق من غيرهم لذلك الضمان » .

وأنى فى نقدى للنصين السودانى والمصرى أذهب إلى أبعد مما ذهب إليه الأستاذ العتبانى ، =

(ب) لعائلة الموظف المتوفى الذى كان فى الخدمة للمعاش فى تاريخ وفاته ، والذى لو كان قد فصل فى تاريخ وفاته بموجب المادة ٣٢[1] لا يستحق معاشاً بموجب المادة ٣٦ (جـ)[2] .

ومقدار المعاش المستحق للعائلة يكون (وفقاً للمادة ٤٥) :

(ا) ثلاثة أرباع المعاش إذا كان من يستحقه شخصان فأكثر[3] .

= وأرى عدم حرمان عائلة المتقاعد من أرملة وأطفال ولو كان الزواج قد تم بعد التقاعد وبعد بلوغ سن الستين ، أما المبررات فهى نفسها التى قدمها سيادته ، وهى أن هؤلاء أولى بالضمان من غيرهم ، وأجدر برعاية الدولة وكفالتها .

(١) المادة (٣٢) خاصة بالفصل لعدم اللياقة الطبية .

(٢) المادة ٣٦ (جـ) تنص على استحقاق الموظف « لمعاش إذا أتم ١٢ سنة أو أكثر خدمة فعلية .

(٣) جاء فى تقرير لجنة شروط الخدمة (فى الفقرة ٣٠ ــ ٤) أنه قدمت إليها « مطالب لرفع النسبة القصوى للأرامل والأيتام من النصف (كما كان الوضع فى ظل قانون سنة ١٩١٩) إلى الثلاثة أربع من معاش الموظف بحجة أن الفقر الفجائى فى دخل العائلة إلى النصف بسبب صعوبات كثيرة . . » ورأت اللجنة أن تبقى النسبة القصوى لمعاش ورثة الموظف كما هى ، وذلك لأن رفع النسبة إلى الحد المذكور تترتب عليه التزامات مالية لا يمكن تقديرها . وقد خالف الأستاذ أحمد متولى العتبانى اللجنة فيما ذهبت إليه ، وقال(فى مذكرة منشورة بالتقرير ص ١٢٣) : « القانون الحالى يحدد معاش العائلة بنصف المعاش الذى يستحقه الموظف بصرف النظر عن حجم العائلة . إن وقع هذا التحديد على العوائل الكبيرة لعظيم جداً وخصوصاً فى حالة الموظفين ذوى المرتبات الصغيرة . . فى هذه الحالة تواجه العائلة موقفاً حرجاً . . تضطر معه إلى الالتجاء إلى إحسان الأقارب » واستطرد فقال : « ان النصوص المتعلقة بأنصبة الأرامل والأطفال من المعاش قد أخذتها حكومة السودان برمتها من القانون المصرى « الذى تم تعديله » وأصبحت استحقاقات الأرامل والأطفال فيه مستندة فى تقديرها على نسبة تختلف باختلاف عدد أفراد العائلة ، ورفعت النهاية القصوى لنصيب العائلات ذات الأربعة أشخاص فأكثر إلى ثلاثة أرباع المعاش » .

وقد انتهى الأستاذ العتبانى فى مذكرته إلى اقتراح ما يأتى :

(ا) أن تحدد نسب مختلفة للمعاش حسب حجم العائلة .

(ب) زيادة النسبة القصوى فى حالة العوائل الكبيرة حتى لا يكون الهبوط فى مقدار المعاش نكبة على العائلة . =

(ب) نصف المعاش إذا كان المستحق شخصاً واحداً .

ويقسم المعاش بنص المادة ٤٦ على النحو التالى :

(ا) النصف للأرملة أو الأرامل بحصص متساوية عند وجود طفل أو أطفال ؛ والكل للأرملة أو الأرامل بحصص متساوية عند عدم وجود طفل .

(ب) النصف للطفل أو الأطفال بحصص متساوية فى حالة وجود أرملة أو أرامل والكل للطفل أو الأطفال بحصص متساوية فى حالة عدم وجود أرملة[1] .

وتنص المادة — ٤٧ — على عدم استحقاق أفراد العائلة « الآتى بيانهم أى نصيب فى أى معاش عائلى عادى » :

١ — الأبناء الذين بلغوا سن الواحدة والعشرين أو جاوزوها فى تاريخ وفاة المتقاعد بالمعاش أو الموظف على أنه :

(ا) فى حالة ما يقنع ذلك الإبن مدير شئون الخدمة « أنه يتلقى تعليما شاغلا لكل وقته فى أية جامعة أو معهد أو كلية معترف بها أو مؤسسة مشابهة يكون له الحق فى المشاركة فى المعاش حتى ينتهى ذلك التعليم ، أو حتى يبلغ سن السادسة والعشرين أيهما كان أسبق .

(ب) يجوز لمدير شئون الخدمة إذا اقتنع بأن ذلك الإبن نتيجة لاختلال فى

= (ج) وضع حد أدنى للمعاشات حتى لا تكون صغيرة .

ومن مقارنة مقترحات الأستاذ العتبانى بما انتهى إليه المشرع السودانى فى المادة ٤٥ من قانون المعاشات الحالى يتبين أن المشرع قد حقق فعلا ماجاء فى (ا)و(ب) من المقترحات الثلاثة.

(١) قارن المادة ٢٩ من القانون رقم ٥٠/٦٣ (ج . ع . م) — وقد نصت على أنه « إذا توفى المنتفع أو صاحب المعاش كان للمستحقين عنه الحق فى تقاضى معاشات وفقاً للأنصبة والأحكام المقررة بالجدول رقم ٣ المرافق . . . . ويقصد بالمستحقين فى المعاش :

١ — أرملة المنتفع أو صاحب المعاش ٢ — أولاده ومن يعولهم من إخوته الذكور (فى الحدود المبينة بالمادة) .

٤ — الوالدين بالشروط الموضحة بالنص .

قواه العقلية أو البدنية غير قادر على كسب عيشه أن يقرر استحقاق ذلك الإبن في المشاركة في المعاش طالما ظل غير قادر على الوجه المتقدم[١] .

٢ — البنات المتزوجات أو المترملات في وقت وفاة المتقاعد بالمعاش ، أو الموظف .

٣ — الأبناء المعينون أو البنات المعينات في وظائف مستديمة في الحكومة في وقت وفاة المتقاعد بالمعاش أو الموظف .

وتنص المادة — ٥٠ — على أنه « في حالة ما يتوفى أي فرد من أفراد عائلة يتقاضى نصيباً من معاش عائلي عادى أو في حالة ما يسقط حقه فيه بموجب المادة — ٤٨[٢] — يجب أن يعاد تقدير المعاش العائلي العادى أو أى نصيب منه يخص كل

---

(١) تنص المادة ٢٩ من القانون رقم ٦٣/٥٠ (ج . ع . م) (وقد سبقت الإشارة إليها) على حكم مماثل .

(١) تنص المادة ٤٨ المشار إليها في المتن على سقوط الحق في المعاش العائلي العادى للأرامل والبنات اللائى يتزوجن ، والبنات والأبناء الذين يعينون في وظائف مستديمة في الحكومة ، والأبناء ، بمجرد بلوغهم سن الواحدة والعشرين مع ملاحظة ما جاء في المادة ٤٧ . وكانت لجنة شروط الخدمة قد رأت (ص ٦٧ من التقرير) أنه « يجب أن تقف أنصبة البنات عندما يتزوجن أو عندما يزاولن عملا لكسب عيشهن منه » وقد خالف الأستاذ العتبانى اللجنة في ذلك ، وكان مما قاله (ص ١٢٥ من التقرير) « أن إيقاف نصيب البنت في المعاش حينما تنخرط في عمل يدر عليها ربحاً . . يعوق حتما حركة التقدم في دخول المرأة إلى ميدان العمل » ثم يستطرد فيقول : « ففي انجلترا مثلا حيث تبلغ نسبة الموظفات في الخدمة العامة ثلث المجموع الكلى لاستخدام الدولة ، ونسبة الموظفات في المؤسسات الخاصة أكثر من ذلك — لا تفقد بنت معاشها إلا في حالة الزواج أو المعاشرة ومع ذلك فإن هذا المعاش يعود إليها حينما ينتهى الزواج أو المعاشرة . إن الاستخدام الذى يدر ربحاً لا يعتبر عاملا للتجريد من المعاش في المملكة المتحدة ، وبالأحرى لا يصح أن يكون كذلك في السودان » ومما يلفت النظر أن المشرع قد نص على عدم استحقاق البنين والبنات في حالة التعيين في وظائف مستديمة في الحكومة ، وهذا يعنى تقرير حقهم في المعاش إذا كان التعيين في غير الحكومة ، وكذلك إذا كان في وظائف مؤقتة ولو في الحكومة ذاتها .

ولما كان المعاش يقوم — أصلا — على أسس وأسباب اجتماعية ، فإنى لا أرى مبرراً للاستمرار في أدائه إلى من يعمل عملا يدر عليه كسباً يساوى مبلغ المعاش أو يزيد عليه ، اللهم إلا في حالة ما إذا كان مجموع الاثنين « المعاش والأجر » من الضآلة بحيث لا يفى بالحاجات =

فرد من أفراد العائلة الذين يظلون مستحقين المشاركة فيه وفقاً للمادتين ٤٥ ، ٤٦ كما يعاد تقدير تلك الأنصبة فى حالة الأرملة أو البنت التى يعود إليها استحقاقها لنصيبها بموجب المادة ٤٩[1] .

خامساً — معاشات عائلية خاصة تمنح لعائلات من يتوفى من الموظفين الذين فى الخدمة للمعاش عندما تكون الوفاة ناتجة عن حادث أو مرض ناشىء عن خدمة الموظف وفى أثنائها :

سماها المشرع معاشات عائلية خاصة لأنها تواجه حالات غير عادية يخصها المشرع بشىء من الرعاية والتعويض المالى المتسم بالسخاء .

وقد بين المشرع أحكام هذه المعاشات فى المواد ٥١ وما بعدها . فتنص المادة — ٥١ — على أنه « مع مراعاة الشروط المنصوص عليها فى الفصل (الفصل الرابع عشر) تكون عائلة الموظف فى الخدمة المعاش مستحقة لمعاش عائلى خاص فى حالة ما يقتل الموظف أثناء تأدية واجباته أو يتوفى نتيجة لحادث أو مرض ناشىء عن خدمته وفى أثنائها ولم تكن الوفاة راجعة إلى سوء سلوك مقصود أو إهمال منه » .

ومقدار المعاش العائلى الخاص (كما حددته المادة ٥٢) ، هو عبارة عن الجزء المستحق للعائلة (طبقاً للمادة ٤٥) من المعاش الخاص الذى كان يمكن أن يستحقه الموظف المتوفى بموجب ٣٩ فيما لو كان قد عجز فى تاريخ وفاته عن الاستمرار فى الخدمة نتيجة لحادث ... الخ . (وقد سبق ذكر المادتين ٤٥ ، ٣٩) .

ومع ذلك فإذا رأى المجلس المشرف على تنفيذ أغراض هذا القانون فى حالات

= الضرورية للمستحق . أنظر وقارن المواد ٢٩ (فقرة أخيرة) و ٣٢ و ٣٣ و ٣٤ و ٣٥ من القانون رقم ٥٠/٦٣ (ج . ع . م) .

(١) المادة — ٤٩ — خاصة بإعادة المعاش للأرامل والبنات اللائى يتزوجن ثم يطلقن فى الحدود المبينة بالنص .

وكانت لجنة شروط الخدمة قد أوصت « بألا تعاد أنصبة البنات مرة أخرى عند طلاقهن أو عند انقطاعهن عن العمل » (ص ٩٧ من التقرير) ولكن المشرع السودانى لم يأخذ بهذه التوصية .

قارن المادة ٣٢ من القانون رقم ٥٠/٦٣ المذكور فى الهامش السابق .

استثنائية أن المعاش المقرر فى المادة ٥٢ غير كاف فيجوز له (مع مراعاة كل الظروف ومع مراعاة موافقة مجلس الوزراء عند الاقتضاء) أن يمنح معاشاً أعلى يراه كافياً على ألا يزيد على الحد الذى رسمته المادة[1] .

سادساً — مكافآت تمنح لعائلات من يتوفى من الموظفين أثناء الخدمة فى الحالات التى لا يستحق فيها معاش عائلى :

إذا توفى موظف فى الخدمة للمعاش ، وترك عائلة لا تستحق معاشاً ، صرفت لها مكافأة « تكون مسارية للمكافأة التى كان يمكن أن يستحقها الموظف ذاته فيما لو كان قد فصل من تاريخ وفاته بموجب أحكام المادة ٣٢ » (الخاصة بالفصل لأسباب طبية وقد سبق ذكرها) . والمكافآت المستحقة فى هذه الحالة تقسم وفقاً للمادتين ٤٥ ، ٤٦ السابق الإشارة إليهما . (أنظر المواد ٥٨ ، ٥٨ ، ٥٩ وانظر كذلك المادة ٦٠ بشأن الأفراد الذين لا يستحقون نصيباً فى المكافأة ، ويلاحظ أن أحكام هذه المادة الأخيرة مشابهة لأحكام المادة ٤٧ السابق ذكرها) .

---

(١) قارن المادة ٢٠ من القانون رقم ٦٣/٥٠ (ج ٠ ع ٠ م) وقد سبق ذكرها ص ١٤٣ . ويلاحظ أن المشرع المصرى لم يقيد استحقاق المعاش فى هذه الحالات بمدة خدمة معينة ولا بحد أعلى .

الفصل الثالث

التأديب

كلمة تمهيدية

إذا كان الكلام عن شئون الموظفين والعمال يقتضى حتما بحث العوامل المادية والمعنوية التى يجب توفيرها لهم لتشجيعهم على التسابق فى إجادة أعمالهم ، فإن تلك الشئون تستلزم أيضاً تفصيل الحديث عن نظام تأديبهم .

والتأديب يعنى تقصى خير الوسائل لإنزال الجزاء المناسب بمن ينحرف عن الواجب الوظيفى ، ويعنى أيضاً الكشف عن أحسن الضمانات التى يجب أن تحاط بها أية محاكمة تأديبية حتى لا يستبد البعض بالبعض ، وحتى يقف من بيدهم سلطة التأديب عند الحدود التى رسمها القانون[1] .

وفيما يلى سندرس تأديب الموظفين وفقاً لقانون سنة ١٩٢٧ المعدل حتى ١٥/١١/١٩٦٣ فى خمسة مباحث على النحو التالى :

---

(٢) انظر فى التاديب والهيئات التأديبية مؤلفنا « القضاء الإدارى فى القانون المقارن ، والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائى فى مصر — دار الفكر العربى ، سنة ١٩٦٥ ص ١٦٥ وما بعدها .

المبحث الأول

سريان القانون

تنص المادة (٣) على ما يأتى :

١ — لا يسرى هذا القانون على النظار والعمد والمشايخ وغيرهم من الأشخاص الذين يشغلون وظائف مماثلة .

٢ — ولا يسرى على أفراد القوات المسلحة الخاضعين للقانون العسكرى إلا من ألحق منهم بالخدمة المدنية بالحكومة .

٣ — ولا يسرى على أى فرد من قوات الشرطة أو السجانين إذا كانوا خاضعين لقانون الشرطة أو أى قانون معدل له أو حل محله[1] .

٤ — وفيما عدا ما تقدم يسرى هذا القانون بصفة عامة على جميع الأشخاص الذين تستخدمهم الحكومة بصفة منتظمة ومستديمة [2] أو الذين كانوا مستخدمين بهذه الصفة فى التاريخ الذى يظن أنهم ارتكبوا فيه ذنباً من الذنوب المبينة بهذا القانون ، بما فى ذلك أيضاً الأشخاص المربوطة رواتبهم فى ميزانية الخدمات المحلية والمديرية والأشخاص المربوطة رواتبهم فى ميزانية الحكومة المركزية على السواء .

---

(١) المبين فى ١ و ٢ و ٣ من المادة نظير فى الجمهورية العربية المتحدة ، فالعمد ومن فى حكمهم ، وأفراد القوات المسلحة ، ورجال الشرطة تنظم شئون تأديبهم القوانين الخاصة بهم .

(٢) واضح من النص أنه فيما عدا من استثناهم فى الفقرات الثلاث الأولى فإن القانون ينطبق على سائر الموظفين ومنهم رجال القضاء والنيابة والجامعات ... الخ ، بخلاف ما هو واقع فى مصر ، إذ يخضع تأديب هؤلاء (وطوائف أخرى من الموظفين محدودة) للقوانين الخاصة بهم .

المبحث الثانى

الذنوب

هكذا سماها المشرع السودانى فى قانون تأديب الموظفين الذى تضمن القسم الثانى منه « الذنوب والعقوبات Offences and Penalties » (المواد ٦ وما بعدها) . ويسميها المشرع المصرى « المخالفات المالية والإدارية[1] » ويستعمل القضاء الإدارى المصرى فى أحكامه اصطلاحات مختلفة[2] . أما الفقهاء المصريون[3] فيستخدمون غالباً اصطلاح « الجريمة التأديبية » .

وقد نص المشرع السودانى على « الذنوب » فى المادة ٦ من قانون التأديب ، كما نص فى « قواعد سلوك موظفى الحكومة » (تشريع رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٨) على بعض الواجبات والمحظورات على الموظفين . وقد وردت هذه وتلك على سبيل[4] المثال لا الحصر .

---

(١) انظر على سبيل المثال المادة ١٨ من القانون رقم ١٩٥٨/١١٧ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التاديبية ، والمادة ٨٦ من القانون رقم ١٩٥١/٢١٠ ، والمادة ٦٧ من القانون رقم ١٩٦٤/٤٦ .

(٢) انظر — مثلا — حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٥٨/١٢/٢٧ (السنة الرابعة ص ٤٥٨ ، وقد جاء فيه « إن المخالفة التأديبية هى أساساً تهمة قائمة بذاتها ... الخ » ، وانظر حكمها فى ١٩٥٩/١/٢٤ (السنة الرابعة ص ٦٦٣) وقد استخدمت فيه عبارة « .... فإن ما يقع من المتهم يشكل ذنباً إدارياً » ، وحكمها فى ١٩٦٢/٤/٢١ (السنة ٧ ص ٦٦٣ وفيه تقول « طبيعة الجريمة التأديبية تختلف اختلافاً كلياً عن طبيعة الجريمة الجنائية » وحكمها فى القضية رقم ٤٥٤ (السنة السادسة ص ٦٨٠) وفيه قالت « الذنب التأديبى يختلف .... » إلى آخره .

(٣) انظر مثلا الدكتور الطماوى ، نفس المرجع ، ص ٧٧٠ والدكتور محمد جودت الملط « المسئولية التأديبية للموظف العام » ، رسالة دكتوراه سنة ١٩٦٧ ص ٧٦ وما بعدها ، ومؤلفنا فى « العمل القضائى » نفس المرجع ص ١٦٧ .

(٤) الجرائم الجنائية محدودة يحكمها المبدأ المشهور « لا جريمة إلا بنص » أما الجرائم التأديبية فغير محصورة فى التشريع المصرى (انظر المواد ٥٢ وما بعدها من القانون رقم ٤٦/=

وتنص المادة (٦) السابق ذكرها على أن الموظف (١) الذى يرفض إطاعة أى أمر من أوامر الحكومة أو لوائحها السارية عليه ، أو يقصر فى إطاعتها ، أو يرفض إطاعة أى أمر قانونى صادر إليه من رئيسه ، أو يقصر فى إطاعته ، أو يرفض القيام بواجبه أو يقصر فى أدائه ، أو يتخلف عن القيام به ، أو الذى يقع منه أى فعل أو إغفال يظهر به بسلوك يتنافى مع قيامه بواجباته على الوجه الصحيح أو غير لائق بمركزه الرسمى ، « أو الذى يحكم بإدانته فى تهمة جنائية أو الذى أشهر إفلاسه من محكمة مختصة يعامل بموجب هذا القانون مع عدم المساس بأية إجراءات

= ١٩٦٤ بنظام العاملين المدنيين بالدولة) وهذا نفسه هو مسلك المشرع المصرى فى أغلب قوانين التأديب الخاصة ، على أن للمشرع المصرى محاولات جزئية ، حدد فيها بعض الجرائم التأديبية والعقوبات التى توقع على مرتكبها (انظر المادتين ٧٣ و ٨١ من القانون رقم ١٨٤/١٩٥٨ فى شأن تنظيم الجامعات وقد نص فيهما على أن عضو هيئة التدريس الذى يعطى دروساً خصوصية يكون جزاؤه العزل . وللمشرع الإيطالى محاولة جدية فى حصر الجرائم التأديبية وتحديد عقوبة لكل منها ، ومع ذلك يلاحظ أن تحديد المشرع المذكور لهذه الجرائم جاء مرناً . أما المشرع الفرنسى فإنه لم يحصر الجرائم التأديبية . ولما كان المشرع عموماً لم يحصر هذه الجرائم فإن السلطة التأديبية هى التى تقدر وتحكم عما إذا كان فعل معين يكون أو لا يكون جريمة تأديبية ، وتقديرها هذا خاضع لقاضى تجاوز السلطة .

انظر فى كل ما تقدم مؤلفنا فى العمل القضائى ، والأحكام والمراجع المشار إليها فيه ، ص ١٦٧ و ٢١٨ ، وقارن : الدكتور محمد جودت الملط ، نفس المرجع ، ص ٦٩ .

هذا ، ونذكر هنا للمشرع السودانى حالة حدد فيها عقوبة معينة لذنب معين ، فقد جاء فى الفقرة الأولى من المادة (٨) من قانون التأديب أنه « لا يجوز أن يحكم بالحرمان الجزئى أو الكلى من المعاش أو المكافأة إلا مع الحكم بالعزل لسوء السلوك أو عدم الطاعة أو الإهمال فى الواجب .

ومع ذلك يلاحظ أن الذنب الذى حدده النص مرن ، فسوء السلوك ، وعدم الطاعة والإهمال فى الواجب عبارات عامة وواسعة ، يرجع تحديد الأفعال التى تكونها إلى السلطة التأديبية التى تقدر ما يعتبر منها كذلك وما لا يعتبر ، والتى تحدد أيضاً ما يكون منها عقوبته العزل ، أو العزل مع « الحرمان الجزئى أو الكلى من المعاش أو المكافأة » وما لا يكون .

(١) تنص المادة (٤) من القانون على أن كلمة « موظف » تشمل كل شخص يسرى عليه هذا القانون .

مدنية أو جنائية[1] يمكن أن تتخذ ضده » .

أما التشريع رقم ١٩٥٨/٣٠ « بقواعد سلوك موظفى الحكومة » فقد أصدره مجلس الوزراء » عملا بالسلطات المخولة له بالمادة ٥٠ ج من الدستور المؤقت » (الذى كان قائماً وقتئذ) وذلك « لتنظيم الرقابة على سلوك موظفى [2] الحكومة » .

وبعد أن أوجب التشريع المذكور فى القاعدة — ٣ — منه « على كل موظف فى كل الأوقات أن يراعى النزاهة التامة والإخلاص فى أداء واجبه »[3] أخذ فى القواعد التالية فى سرد المحظورات ومالا يجوز للموظفين إتيانه . ومما لا ريب أنه مع مرونة العبارات التى وردت فى هذا التشريع ، فإنها جاءت — كما قلنا — على سبيل المثال لا الحصر .

---

(١) قارن المادة (٥٩) من القانون رقم ١٩٦٤/٤٦ (ج ٠ ع ٠ م) ونصها « كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها فى هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً وذلك مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء ، وانظر تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية — الفصل العاشر ، الفقرة ١٠ — ب — ١٠ وما بعدها ، وفيها انتقدت اللجنة مضمون المادة (٦) من القانون السودانى .

(٢) حددت القاعدة « ٢ » (فقرة ب) من التشريع المقصود « بالموظف » بأنه أى شخص معين فى أية وظيفة بالحكومة سواء بصفة دائمة أو مؤقتة ، بعقد أو بغيره ، واستثنت المادة الموظفين المعينين فى وظائف منصوص عليها بالذات فى الدستور السودانى المؤقت ، كما استثنت أفراد القوات المسلحة .

هذا ، وقد سبق أن أشرنا إلى أن المشرع السودانى قد درج على تصدير تشريعاته المختلفة بتفسير للألفاظ والمصطلحات الواردة فيها ، وقد يكون للفظ أو المصطلح الواحد معان تختلف باختلاف هذه التشريعات ، فكلمة « موظف » مثلا ، قد تكون لها معان تختلف ، وتتسع أو تضيق باختلاف قصد المشرع منها فى مختلف القوانين والتشريعات ولهذا نظير فى التشريع المقارن : انظر فى المقصود بالموظف العام : الدكتور محمد جودت الملط نفس المرجع ص ٧ وما بعدها .

(٣) قارن المادة ٥٣ من القانون رقم ٦٤/٤٦ (ج ٠ ع ٠ م) وفيها أنه « يجب على العامل أن يؤدى العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة . . . »

ومن هذه المحظورات أنه لا يجوز لأى موظف التدخل فى السياسة [١] كما لا يجوز له الترويج أو استخدام نفوذه فى الانتخابات البرلمانية والمحلية [٢] . (القاعدتان ٤ ، ٥) . وحظرت القاعدة (٦) على الموظف أن يمتلك جريدة أو أن يتولى تحريرها أو إدارتها إلا بإذن كتابى سابق من الحكومة ، كما نصت القاعدة (٧) على أنه « لايجوز للموظف إلا بإذن كتابى سابق من الحكومة ، أو فى سبيل قيامه بواجباته — أن يذيع أية إذاعة أو يشترك فيها أو يحرر أية مقالة لأية جريدة أو نشرة دورية »[٣] .

ولا يجوز لأى موظف نقد الحكومة أو إساءة العلاقات بين الحكومة وحكومة أية دولة أخرى ، وكذلك لا يجوز له إساءة العلاقات بين طبقات الشعب المختلفة . ويحظر عليه المساهمة فى جمع مال لأى غرض كان إلا بإذن كتابى (القاعدتان ٨ و ٩) . ومنعت القاعدة (١٠) الموظف — إلا بإذن كتابى سابق — من قبول أية هدية أو أن يأذن لأحد أفراد عائلته بذلك [٤] .

وفى القاعدة — ١١ — حظر عليه قبول أو حضور أى حفل عام يقام لتكريمه عن طريق الاكتتاب إلا بإذن كتابى سابق . ومنعته القاعدة ١٢ من أن يمارس — مباشرة أو بواسطة — أية تجارة أو الالتحاق بأى عمل غير وظيفته الرسمية

---

(١) استثنت القاعدة من ذلك حضور الاجتماع العام مع التزام السلبية المطلقة (قارن الفقرة ٣ من المادة ٥٦ من القانون رقم ٤٦/٦٤ التى حظرت على العامل مخالفة إجراءات الأمن الخاص والعام .

(٢) وردت فى القاعدة (٥) استثناءات منها ممارسة الحق فى التصويت مع عدم الإفصاح عن النية .

(٣) لا يسرى ذلك « على أية إذاعة أو مقالة أو رسالة تتسم بطابع أدبى أو علمى مجرد » (الفقرة الثانية من نفس القاعدة) .

(٤) لا يسرى هذا الحظر على (أ) هدايا الأقارب والأصدقاء والأخصاء (ب) الهدايا التى تقدم فى المناسبات الاجتماعية العادية كالأفراح والمآتم أو الطقوس الدينية ، متى كان تقديم هذه الهدايا وقبولها متمشياً مع العوائد والتقاليد الدينية والعرف الاجتماعى .

وفى رأينا أن تمييز الهدايا البريئة من غير البريئة حتى فى هذه المناسبات صعب للغاية .

أو الترويج لأى محل تجارى إلا بإذن كتابى سابق [١] وقررت القاعدتان ١٣ و١٤ أنه « لا يجوز للموظف أن يشترى أو يبيع أو يؤجر أو يستأجر أى ملك على وجه يهدف من ورائه إلى الحصول على ميزة ليست مستحقة له قانوناً » [٢] « كما لا يجوز له أن يوظف أو يأذن لأحد أفراد عائلته أن يوظف أموالا » على وجه يحتمل أن يؤدى لارتباكه أو التأثير عليه فى أداء واجباته الرسمية .

ولا يجوز للموظف أن يقرض بفائدة إلا بإذن كتابى سابق ، كما لا يجوز له (إلا بإذن كتابى سابق) أن يقترض مالا من أى شخص يكون على اتصال به رسمياً ، أو يكون اتصاله به محتملا أو أن يضع نفسه موضع الملتزم قبله مالياً ، ولا يجوز له أن يأذن لأحد أفراد عائلته بذلك [٣] .

ويجب على الموظف أن يجنب نفسه الاعتياد على الاستدانة أو الإعسار ، وإذا اتخذت إجراءات قضائية ضد موظف لإعساره أو لاسترداد دين منه ، وجب عليه أن يبلغ الحكومة وقائع الموضوع كاملة (القاعدة ١٧) .

ولا يجوز للموظف أن يحصل على عقار أو يتصرف فيه هو أو أحد أفراد عائلته بأى وجه من وجوه التصرف دون أن يبلغ الحكومة ذلك مقدماً ، كما يجب عليه ، متى طلبت الحكومة ذلك ، أن يقدم قائمة بالشكل الذى تقرره الحكومة ، يبين بها جميع أملاكه وعائلته ، كما يجب عليه (إذا طلب منه ذلك) أن يكشف عن طريقة حيازتها (القاعدة ١٨) .

« ولا يجوز للموظف الالتجاء أو محاولة الالتجاء إلى أى نفوذ سياسى أو غيره أو إلى أية سلطة عليا سواء لمصلحته أو ضد مصلحة موظف آخر » (القاعدة ١٩) .

---

(١) قارن الفقرة (٢) من المادة ٥٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ التى حظرت على العامل مطلقاً الاتجار بالذات أو بالواسطة .

(٢) قارن الفقرتين (١ و ٤) من المادة ٥٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

(٣) القاعدتان ١٥ و ١٦ ، وقد قررت الفقرة الثانية من هذه القاعدة الأخيرة أنه « يجوز للموظف أن يقبل قرضاً صغيراً ذا صفة مؤقتة محض من صديق شخصى أو قريب ، أو أن يفتح حساباً جارياً معقولا مع تاجر معروف .

فإذا ألقينا نظرة سريعة على الواجبات والمحظورات الوظيفية السابق ذكرها ألفينا أنها تتعلق بإطاعة الأوامر ، والقيام بالواجب ، والتزام السلوك المتفق مع « المركز الرسمى » وعـدم التدخل فى السياسة ، والبعد عن شبهات الرشوة ، والامتناع عن الاشتغال بالتجارة والعمل خارج الحـكومة ، والابتعاد عن استغلال النفوذ ، وتجنب كل ما يريب ويشين أو يسبب الارتباك وخاصة فى النواحى المالية وفى التعامل مع الزملاء .

وفيما يلى شىء من التفصيل عن بعض هذا الذى أجملناه :

(١) إطاعة الأوامر : على الموظف أن ينفـذ القوانين واللوائح والأوامر والتعليمات السارية عليه . وعليه كذلك أن ينفذ الأوامر القانونية الصادرة إليه من رؤسائه . فإذا رفضها ، أو تراخى فى تنفيذها أو قصر فى أدائها كان مرتـكباً لذنب إدارى .

ومن المقرر أن واجب الطاعة يختلف باختلاف طبيعة العمل ، فهو بالنسبة للمدنيين غيره بالنسبة للعسكريين ، ذلك أن « للحياة العسكرية طبيعة خاصة ، ولـكلمات الطاعة وتنفيذ الأوامر معنى خاص ، أكثر تشدداً فى الحياة العسكرية منه فى الحياة المدنية »[1] .

وقد قضت محكمة القضاء الإدارى المصرية بأنه « ليس من الجائز فى النظم العسكرية الامتناع عن تنفيذ الأوامر متى كانت صادرة ممن يملـكها ، وإنما يتظلم منها بالطريقة التى رسمها القانون (١٠/١/١٩٥٥ س ٩ ص ٢٢٤) .

أما فيما يتعلق بالمدنيين فان القضاء الإدارى المصرى يقرر باطراد أن واجب طاعة المرءوس للرئيس لا يمنع الأول من إبداء رأيه فى حدود المصلحة العامة ، فاذا استقر رأى الرئيس على شىء وجب تنفيذه (انظر على سبيل المثال : الإدارية العليا فى ١١/٦/١٩٦٣ س ٨ ص ١١٥٠)

وما يقرره القضاء المذكور فى هذا الشأن يبرره واجب احترام الرؤساء وحسن

---

(١) مؤلفنا فى : العمل القضائى ، ص ٢١٦ .

سير المرافق العامة وانتظامها . ولو قلنا بغير هذا لانتشرت الفوضى ، وأصيبت الأجهزة العامة بالاضطراب والشلل . غير أنه إذا كان عدم مشروعية الأمر ظاهراً ، كأن يأمر الرئيس مرءوسيه بارتكاب جريمة فالمبدأ أنه « لاطاعة لمخلوق فى معصية الخالق » .

ونص المادة (٦) من القانون السودانى صريح فى أن الأمر الصادر من الرئيس والذى يجب عدم رفضه ، وعدم التقصير فى إطاعته هو الأمر القانونى[1] .

(ب) القيام بالواجب الوظيفى ، والتزام السلوك المتفق مع المركز الرسمى :

عبارة الواجب الوظيفى عبارة مرنة ، ويصعب تحديدها . وهى تشمل الواجبات المنصوص عليها فى قانون التأديب وغيره من القوانين واللوائح والتعليمات السارية على الموظف ، كما تشمل الواجبات التى استقر عليها العرف الإدارى ولو لم تكن مكتوبة . ويمكن القول بصفة عامة أن هناك واجبات شكلية كالحضور إلى العمل والانصراف منه فى المواعيد الرسمية ، وواجبات موضوعية تتعلق بأداء العمل أداء مناسباً نوعاً وكماً .

ونظراً لأن عبارة الواجب الوظيفى — كما قلنا — من العبارات الواسعة ، فان تقدير ما يعتبر خروجاً على هذا الواجب وما لا يعتبر أمر تقدره السلطة التأديبية. وفى البلاد التى يوجد بها قضاء إدارى ، ومنها مصر ، يخضع هذا التقدير لسلطة هذا القضاء .

أما عن السلوك المتفق مع المركز الرسمى ، فاننا نرى فى عبارة المشرع ما يوحى

---

(١) قارن المادة ٥٣ من القانون رقم ٦٤/٤٦ (ج ٠ ع ٠ م) ، وقد نصت على أنه « يجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها ، وعليه أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها . ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التى تصدر منه كما يكون مسئولا عن حسن سير العمل فى حدود اختصاصه » .
وتنص الفقرة الثانية من المادة ٥٩ من نفس القانون على أن العامل « لا يعفى من العقوبة استناداً إلى أمر رئيسه ، إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر .

بأن هذا السلوك يختلف باختلاف الوظفين والمراكز الرسمية التي يشغلونها . وهذا في رأينا يتمشى مع طبيعة الأشياء . فنوع السلوك الذي يلتزم به وكيل الوزارة غير نوع السلوك الذي يلتزم به العامل الذي يقوم على خدمته . وواجبات القضاء السلوكية تختلف عن واجبات موظفي الدعاية والإعلام . . . وهكذا . . .

وعلى أية حال فان من الواجب على الموظف مراعاة حسن السلوك والمحافظة على كرامة الوظيفة لا أثناء الوظيفة وداخل نطاق عمله فحسب ، بل وخارج هذا النطاق وفي حياته الخاصة أيضاً (١) .

(ج) **السياسة** : من السهل أن يلاحظ على التشريع رقم ١٩٥٨/٣٠ «بقواعد سلوك موظفي الحكومة » أنه وجه عناية خاصة إلى تحريم الاشتغال بالسياسة على الموظفين ، وأنه ذكر تفصيلات كثيرة فيما لاينبغي وما ينبغي بهذا الخصوص. وإذا كان مايعتبر « سياسة » محرمة على الموظفين ومالا يعتبر ، يختلف باختلاف البلاد والنظم السياسية والاجتماعية التي تحكمها ، فإنه يمكن القول بصفة عامة أنه يجب التفرقة بين القضايا الوطنية ، والمسائل الحزبية . وأن الأولى تهم سائر المواطنين (ومنهم الموظفون) ، أما الثانية فهي للحزبيين ، ولا ينبغي أن تمتد إلى تصرفات الموظفين (٢) .

(د) البعد عن الشبهات واستغلال النفوذ وكل ما يشين :

هذا الالتزام يحتاج إلى كثير من العزم والصبر ومراقبة النفس الأمارة بالسوء . وفي هذا المعنى يقول الحديث الشريف « دع ما يريبك إلى ما لا يريبك .. »

وقد ذكر تشريع سنة ١٩٥٨ السابق ذكر أمثلة لما يجب البعد بالنفس عنه لأن فيه مايشين ومالا يليق بالموظفين ، ومنه المساهمة في جمع مال لأي غرض كان (إلا بإذن كتابي)، كما ذكر أنواعاً لما يعتبر استغلالا للنفوذ ، وأوجب على الموظف أن يقدم قائمة (متى طلبت الحكومة منه ذلك) بأملاكه ، وأن يبين الطريقة التي تملكها بها (الفقرة الأخيرة من القاعدة ١٨) .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك الدكتور محمد جودت الملط نفس المرجع ص ١٢٦ وما بعدها .

(٢) انظر في « تنظيم العلاقة بين السياسة والإدارة » تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية ، الفصل الحادي عشر ، وفيه نقد للتشريع رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٨ « بقواعد سلوك موظفي الحكومة » .

(هـ) التجارة والعمل خارج الحكومة :

أشرنا فيما تقدم إلى أن التشريع المصرى يمنع مطلقاً على الموظف الاشتغال بالتجارة . بينما تجيز القاعدة (١٢ ف — ١) من التشريع السودانى رقم ٣٠/١٩٥٨ للموظف ممارسة التجارة (مباشرة أو بالواسطة) أو أى عمل أو وظيفة بعد الحصول على إذن كتابى من الحكومة .

هذا ، ونشير هنا إلى أن لجنة شروط الخدمة كانت قد بينت فى تقريرها (الفقرة ٢٣ — ١) أن مقترحاتها « قد بنيت على المبدأ القائل بأن العمل الخصوصى الذى يقوم به الموظف فى الخارج يعتبر ضد المصلحة العامة . وهى تحتم عليه ألا يباشر أى عمل خصوصى بغية الزيادة فى دخله من مبالغ مستترة يستدرها نظير عمله هذا أو خدماته الخصوصية لأفراد الجمهور . وقد علق المجلس التنفيذى فى القرار رقم — ٣٦ — (من قراراته السابق الإشارة إليها) على هذا الذى بينته اللجنة بما يأتى . «يوافق المجلس على أن محاولة زيادة الدخل عن طريق ممارسة أعمال خصوصية ليس فى صالح الخدمة بوجه عام ، غير أنه لا يمكن فى الظروف السائدة حالياً فى السودان منع مزاولة الأعمال الخصوصية منعاً باتاً . وعليه فقد أشار المجلس أن تنظر السلطات المختصة فى مسألة تنظيم الأعمال الخصوصية الجارى الاشتغال بها ، وأن يلتزم رئيس المصلحة بالتحقق من أن الأعمال الخصوصية لا تضر بانجاز واجبات الموظف الرسمية على أحسن وجه » والواقع أن المشرع إذ يحظر على الموظف والعامل الاشتغال بالتجارة والعمل خارج الحكومة ، لا يهدف إلى حماية العمل الحكومى من الإضرار به فحسب ، بل إنه أيضاً يرمى إلى حماية غير الموظفين من مزاحمة الموظفين لهم فى فرص العمل الحر . فإذا كانت هذه الفرص كثيرة تستوعب كل طلابها فلا مانع من الترخيص لموظفى الدولة وعمالها بمزاولتها فى غير أوقات العمل الرسمية وبشرط عدم الإضرار بمصالح الخدمة العامة وهذا يستلزم دراسة كل حالة على حدة .

المبحث الثالث

العقوبات

سبب العقوبة التأديبية أو الجزاء التأديبي هو الخطأ الوظيفي ، والغرض من هذه العقوبة هو المحافظة على صالح المرفق .

وإذا كانت الذنوب الإدارية غير محددة ، فإن العقوبات التأديبية محددة ، فلا تستطيع السلطة التأديبية توقيع عقوبة لم ينص عليها القانون[١] .

وبهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا فى مصر إذ قالت « أن العقوبات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ أن تجد لها مجالا فى التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح »[٢].

والعقوبة ليست غاية فى ذاتها ، بل إن الواجب يقضى بتجنبها طالما كان الخير فى ذلك .

« إننا نعلم أن الإنسان هو الإنسان ، وأن الترهيب ما زال لازماً فى معاملته لزوم الترغيب ، ولكن يجب عدم الالتجاء إلى سلاح العقوبة كلما كان ذلك ممكناً وأكثر فائدة . إننا نريد أن نؤكد أنه كثيراً ما يكون فى التوجيه الرشيد الحازم .. ما هو أجدى من عقوبة قد تؤدى التى تثبيط الهمة ، والتهرب من مواجهة المسئولية »[٣] .

ونظراً لأن المشرع لم يحدد الذنوب الإدارية ، ولم يحدد — بالتالى كقاعدة عامة — عقوبة معينة لكل ذنب من هذه الذنوب ، فإن السلطة التأديبية هى التى تختار العقوبة الملائمة لكل ذنب منها .

---

(١) مؤلفنا فى العمل القضائى ص ١٦٦ وما بعدها .

(٢) الإدارية العليا فى ١٩٦٣/١/١٣ س ٨ — الجزء الأول ص ٤٧٧ ، قضية رقم ١٥٠٧ س ٦ ق .

(٣) مؤلفنا فى : العمل القضائى ، ص ١٧٨ .

ولكن هل للسلطة التأديبية حق مطلق فى تقدير العقاب ؟ هل لها تغليظ العقوبة ولو كانت المخالفات بسيطة ؟ وهل لها تخفيفها ولو كانت المخالفات جسيمة ؟

للقضاء الإدارى المصرى أحكام يقرر فيها « أن تقدير تناسب الجزاء مع الذنب الإدارى ، من الملاءمات التى تنفرد الإدارة بتقديرها .. وتخرج عن رقابة القضاء الإدارى[1] » وله أحكام أخرى ذهب فيها إلى أنه «ولئن كان للسلطات التأديبية .. سلطة تقدير خطورة الذنب الإدارى وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها فى ذلك إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة . . ألا يشوب استعمالها غلو . . فركوب متن الشطط فى القسوة يؤدى إلى أحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسئولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة فى الشدة ، والإفراط المسرف فى الشفقة يؤدى إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً فى الشفقة المفرقة فى اللين [2] ... » .

والعقوبات التأديبية — طبقاً لقانون التأديب السودانى (المادة ٧ — ف ١) هى

(ا) اللوم (التوبيخ) .

(ب) الغرامة التى لا تزيد مقدارها عن مرتب خمسة عشر يوماً .

(ج) قطع المرتب لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً ، ولا تحتسب هذه المدة من مدة الخدمة للمعاش .

(د) الوقف عن العمل مع الحرمان من المرتب لمدة لا تزيد عن ٩٠ يوماً ولا تحتسب هذه المدة مدة الخدمة للمعاش .

(هـ) خفض المرتب أو الدرجة أو كليهما .

(و) تأجيل الترقية أو زيادة المرتب[3] .

---

(١) الإدارية العليا ، ١٥/٦/٥٧ س ٢ ص ١١٧٢ .

(٢) الإدارية العليا ، ١١/١١/٦١ س ٧ ص ٢٧ ، العدد الأول .

ونفس المحكمة فى ٢٢/١٢/١٩٦٢ قضية رقم ١٠٨١ س ٨ قضائية .

(٣) فى الفقرتين ١٩ — ٣ و١٩ — ٤ تكلمت لجنة شروط الخدمة عن « استعمال العلاوات السنوية كأداة للمحافظة على مستوى الكفاءة أو لغرض التأديب » وأوصت بسن قانون على الطريقة الآتية :

(ز) العزل[١] .

(ح) الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة ، أو إعطاء مكافأة بدلا من المعاش فى الأحوال التى يكون فيها الموظف للمعاش[٢] قد خدم مدة أو بلغ سناً يعطيه الحق فى التقاعد بمعاش أو مكافأة على أن يراعى فى ذلك أحكام المادة (٨)[٣] .

= « يجوز لرئيس المصلحة حجز العلاوة لمدة معينة لا تزيد عن ثلاثة أشهر وعليه أن يخطر الموظف بتقصيره أو خطئه ويعطيه فرصة للتحسين .

وفى نهاية المدة على رئيس المصلحة أن يصدر قراراً إما برد العلاوة وفى هذه الحالة ترد المتأخرات للموظف ، أو أنه يومىء بإيقافها أو تأجيلها لمدة معينة . وفى حالة توقيع أى من هاتين العقوبتين يجب أن يخطر الموظف بما يؤخذ عليه بالتفصيل وأن يعطى الفرصة ليقدم ما لديه من أسباب يرى بموجبها ألا تطبق عليه العقوبة المراد التوصية بها » .

(١) إلى جانب هذه العقوبة [عقوبة العزل كجزاء تأديبى] نص القانون فى المادة الخامسة منه على أنه « ليس فى هذا القانون ما يمس حق الحكومة فى أن تعيد إلى القوات المسلحة أى فرد نقل منها للقيام بأعمال مدنية فى الحكومة ، أو فى فصل أى شخص آخر ممن يسرى عليه هذا القانون بعد إخطاره بالفصل .

انظر أيضاً نص المادة ٣٠ من قانون معاشات الخدمة المدنية رقم ٩٦٢/٣١ وهى تنص على حق الحكومة فى الإحالة إلى التقاعد فى أى وقت لإلغاء الوظيفة أو لصالح الخدمة [راجع سابقاً ص ١٢١ و١٢٢] .

وإذا كان التسليم بحق الحكومة فى « الفصل عن غير الطريق التأديبى » محل اتفاق بين الشراح فإنه يجب تقرير حق صاحب الشأن فى الطعن ضد مثل هذا القرار أمام جهة القضاء ، وذلك حتى لاتسىء الإدارة استعمال السلطة المخولة إياها فى مثل هذه الحالات (انظر المادة ٢٠٤ من مشروع الدستور المقدم للجمعية التأسيسية ، يناير سنة ١٩٦٨) .

(٢) عبارة « الموظف للمعاش » تعنى الموظف الذى تستقطع منه مبالغ للمعاش أو المكافأة بموجب قانون المعاشات لحكومة السودان أو الموظف الذى يكون قد نقل بصفة مستديمة من خدمة الحكومة المصرية إلى خدمة حكومة السودان ، وتستقطع منه مبالغ للمعاش أو المكافأة بموجب أى قانون من قوانين المعاشات المصرية .

(٣) تنص المادة (٨) على أنه :

(ا) لايجوز أن يحكم بالحرمان الجزئى أو الكلى من المعاش أو المكافأة إلا مع الحكم بالعزل لسوء السلوك أو عدم الطاعة أو الإهمال فى الواجب .

(ب) إذا حكم على أحد الموظفين للمعاش الذين قضوا فى الخدمة مدة وبلغوا سناً تخولهم الحق فى التقاعد بمعاش — بالحرمان من جزء فقط من المعاش فلا يجوز أن يزيد المبلغ الذى =

وتنص الفقرة (٢) من المادة (٧) على أنه « إذا قرر المجلس توقيع عقوبة الخفض من درجة[١] أعلى إلى درجة أدنى منها ، أو من فئة[٢] أعلى إلى فئة أدنى منها فى المرتب فى نفس الدرجة فيجب على المجلس تحديد التاريخ الذى يكون فيه الموظف مستحقاً الزيادة التالية الاعتيادية فى المرتب .

= يحرم منه عن نصف ذلك المعاش ، فإذا حكم بالحرمان من الحق فى كل المعاش جاز لمجلس التأديب أن يأمر بدفع مكافأة لاتزيد عن مرتب سنتين بدلا من المعاش .

(ح) الحكم بالحرمان من المعاش أو المكافأة الذى يصدر بموجب هذا القانون ضد موظف خدم للمعاش أو المكافأة بموجب أى قانون من قوانين المعاشات المصرية لا يؤثر على الجزء من المعاش أو المكافأة الذى تتحمله الحكومة المصرية بموجب أى اتفاق بينها وبين حكومة السودان إلا بموافقة السلطة المختصة بموجب القانون المصرى بالحرمان من هذا المعاش .

وتنص المادة (٩) على أنه إذا حكم بعزل موظف خاضع لنظام المعاش لم يقض فى الخدمة ولم يبلغ السن التى تعطيه الحق فى التقاعد بمعاش أو مكافأة جاز لمجلس التأديب أن يأمر بإعطائه كل أو جزء من المعاش أو المكافأة الذى كان يستحقه لو فصل من الخدمة بسبب عدم اللياقة للخدمة صحياً فى التاريخ الذى يعزل فيه ، ويجوز للمجلس أن يأمر بإعطاء الموظف مكافأة لاتزيد عن مرتب سنتين بدلا من ذلك المعاش » .

انظر (فيما يتعلق بالفصل لعدم اللياقة الصحية) ص ١٤٠ من هذا البحث الذى نشر الجزء الأول منه فى عدد أغسطس سنة ١٩٦٩ من هذه المجلة ، وقارن المادة ٦١ من القانون رقم ٤٦/٩٦٤ (ج . ع . م) وقد نصت على أنه فى حالة الحكم بالفصل أو العزل مع الحرمان من المعاش أو المكافأة فذلك يكون فى حدود الربع . وكان النص المقابل فى القانون رقم ١٩٥١/٢١٠ خالياً من هذا القيد إذ كانت تنص المادة ٨٤ منه على أن الجزاءات التى يجوز توقيعها . . هى .... العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة (انظر بنفس هذا المعنى المادة — ٣١ — من القانون رقم ١٩٥٨/١١٧) ، وانظر فى نقد عقوبة الحرمان من المعاش أو المكافأة « تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية » الفصل العاشر — الفقرة ١٠ — ب — ٦١ وما بعدها .

(١) كلمة « الدرجة » يقصد بها درجة المرتب أو أية مجموعة لوظائف فوق الدرجة ، وتشمل أى جزء من درجة المرتب أو مجموعة أجزاء من درجة المرتب .

(٢) « فئة المرتب » جميع فئات المرتبات المنصوص عليها فى هذا القانون هى فئات مرتبات الموظفين السودانيين للمعاش ، وفى جميع الأحوال الأخرى تحسب المرتبات على أساس المقابل لمرتبات هؤلاء الموظفين (انظر فى كل التعاريف الواردة فى هذا البحث المادة — ٤ — من القانون) .

وتنص الفقرة — ٣ — من نفس المادة على أنه « عند تطبيق هذا القانون على أفراد القوات المسلحة الذين ألحقوا بأعمال مدنية في الحكومة لا توقع إلا العقوبات الواردة في البنود ا ، ب ، ج من الفقرة الأولى من هذه المادة .

المبحث الثالث

السلطة التأديبية

يتولى السلطة التأديبية — عادة — الرؤساء الإداريون ، أو المجالس التأديبية أو المحاكم التأديبية .

والتطور التشريعي يتجه إلى توفير المزيد من الضمانات للمحقق معهم والمحاكمين تأديبياً .

إن الانتقال من النظام الرئاسي إلى النظام شبه القضائي ثم إلى النظام القضائي في التأديب ظاهرة واضحة في التشريع المقارن ومن أوضح الأمثلة على ذلك ما حدث في مصر [1] .

وفي السودان ، كان بحث « الإجراءات التأديبية » من بين المهام التي طلب إلى لجنة ملز القيام بها . وقد بحثتها كذلك لجنة تنظيم الخدمة المدنية .

(انظر الفصل العاشر من تقريرها ، وخاصة الفقرة ١٠ — ب — ١٧)

وفي الفقرات (٥٤ — ١ وما بعدها) درست لجنة ملز موضوع التأديب ،

---

(١) حتى صدور القانون رقم ١١٧/٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية كان الرؤساء الإداريون ، والمجالس التأديبية يتولون السلطة التأديبية في مصر ، وبموجب هذا القانون الأخير حلت المحاكم التأديبية محل المجالس المذكورة (انظر في غزو الضمانات القضائية للمجال التأديبي في مصر ، مؤلفنا : العمل القضائي ، ص ١٦٥ وما بعدها ، وانظر في السلطة المختصة بتوقيع العقاب الدكتور محمد جودت الملط ، نفس المرجع ص ٣٣٤ ، وما بعدها ، وانظر أيضاً الدكتور عبد الفتاح حسن : السلطة المختصة بتأديب العاملين في التشريع المقارن والتشريع المصري ، مجلة العلوم الإدارية ، عدد أبريل سنة ١٩٦٥ ص ٩ وما بعدها ، وعدد ديسمبر سنة ١٩٦٠ ، ص ١١ وما بعدها .

وأشارت إلى الطلب الذى قدم إليها من نقابة موظفى حكومة السودان والذى جاء فيه أنه لكى تتحقق العدالة « يجب أن يكون نصف الأعضاء المعينين فى مجالس التأديب من بين موظفى المصلحة المختصة ، والنصف الآخر من بين أعضاء اللجنة المصلحية النقابية ، ويجب أن يعطى الموظف الحق فى أن يعين شخصاً ليقوم بدور الصديق فى الدفاع عنه [١] .

وبعد أن أوردت اللجنة ملخصاً للمادة ١٢ من قانون التأديب (وهى خاصة بتشكيل مجلس المصلحة) انتهت (فى الفقرة ٥٤ — ٤) إلى أنها ترى « أنه ليس هناك أى مبرر لقبول مبدأ تمثيل النقابات فى هذه الأداة التأديبية ، ذلك أن انتخاب أعضاء المجلس يجب أن يراعى فيه مركز المتهم فى المصلحة ونوع التهمة التى هى موضوع التحقيق [٢] واستطردت اللجنة فقالت « إنه إذا سمحت الظروف يجب أن يكون رئيس هذا المجلس المصلحى قاضياً أو موظفاً قضائياً » ثم استدركت فقالت إن « الشىء المهم ليس فقط التأكد من عدالة الحكم ، بل أن يقتنع الجميع بعدالته . . وهذا يقود إلى القول بأن رئيس المصلحة أو من يرأسهم من الموظفين الذين وضعوا صيغة الاتهام لا يصح أن يكونوا أعضاء فى مجلس التأديب » .

وأضافت اللجنة فى الفقرة (٥٤ — ٥) قائلة « إن هذه الملاحظة لا تنطبق على اللجنة المركزية التى يكون السكرتير القضائى أو من يمثله عضواً فيها ، ولكنه من الحكمة أن ينص على تعيين رئيس ، وأن يكون هذا الرئيس قاضياً أو موظفاً قضائياً » .

ومضت اللجنة فقالت « ونحن نعتقد أنه من الخير أن يخطر الموظف كتابة

---

(١) انظر المادة ٣٦ من قانون التأديب ، وفيها أنه يجوز بإذن من المجلس أن يتولى الدفاع عن الموظف محام أو صديق (وسنعود إلى هذا النص فيما بعد) .

(٢) سنعود إلى المادة — ١٢ — عند الكلام على تشكيل مجالس التأديب ، ونشير هنا إلى أن تمثيل النقابات فى تشكيل مجالس التأديب ليس غريباً فى التشريع المقارن . ومثاله فى مصر المجالس التأديبية بالنقابات المهنية كنقابات المحامين وغيرها . ولهذا التمثيل حكمة مزدوجة « تهدف إلى الاستعانة بذوى الخبرة بمشاكل المرفق والعاملين فيه من جهة ، وإلى إشعار صاحب الشأن بأن الذين يقضون فيما يدعيه ، أو ادعى به عليه ، يوجد بينهم من ليس غريباً عنه ، ولا بعيداً عما يشغله ويعنيه » (انظر مؤلفنا : العمل القضائى ، ص ١٨٧) . غير أننا يجب أن ننبه إلى أن هذا الذى ذكرناه من تمثيل النقابات خاص بمجالس التأديب بالنقابات .

قبل البحث فى تعيين مجلس التأديب بالأسباب التى تدعو إلى اتخاذ إجراءات تأديبية ضده ، وأن يطلب منه أن يذكر كتابة (وقبل ميعاد محدد يعطيه فرصة كافية للرد)، الأسباب التى يستندعليها فى تبرئة نفسه من التهمة ، فإذا لم يقدم الموظف هذا الإيضاح فى الميعاد المحدد ، أو إذا فشل فى تبرئة نفسه بأسباب يقتنع بها رئيس المصلحة ومجلس السكرتيرين ، عند ذلك فقط ينظر فى أمر تشكيل مجلس التأديب والتكوين المناسب له » .

وعلقت اللجنة على هذه التوصية بقولها « إن هذا الإجراء الإدارى يشبه إجراءات الإحالة فى المحاكم حيث يقرر قاضى الإحالة ، إحالة المتهم إلى محكمة إذا كانت البينة كافية ، أو تبرئة المتهم إذا لم تكن كافية »(١) .

وفيما يلى دراسة للسلطة التأديبية طبقاً لقانون التأديب السودانى . نصت المادة ١٠ من القانون على أن ينظر فى الذنوب المبينة فى القانون على الوجه الآتى :

(ا) إيجازياً على النحو المبين بالمـادة ١١
(Summarily as provided in Section)

أو (ب) بواسطة مجلس تأديب فرعى (مصلحى)
(by a Departmental of Discipline)

أو (ج) بواسطة مجلس تأديب عال (مركزى Central)

---

(١) هذه هى قرارات المجلس التنفيذى على توصيات اللجنة بشأن التأديب :

رقم القرار	نص القرار
٨١	يعتبر النظام الحالى الذى يجيز تعيين موظف قضائى كرئيس لمجلس التأديب المصلحى فى الحالات الاستثنائية نظاماً مرضياً ، وتبقى السلطات الخاصة بتعيين مجالس التأديب كما هو منصوص عليها فى البند ١٣ من قانون التأديب لسنة ١٩٢٧ .
٨٢	بمقتضى النظام الحالى يرأس السكرتير القضائى مجلس التأديب المركزى وستتخذ الخطوات اللازمة للتأكد من أن رئيس المجلس يكون دائماً من الموظفين القضائيين أو من القضاة .
٨٣	بمقتضى النظام الحالى يعطى الموظف بدون استثناء الفرصة الكافية لدفع التهم الموجهة إليه قبل إحالته للمحاكمة بمجلس تأديب .

هذا ، ولما كانت قرارات المجلس التنفيذى قد صدرت بتاريخ ٨/١٢/٥١ ، فى حين أن قانون التأديب الذى ندرسه معدل حتى ١٥/١١/١٩٦٢ ، فإنه فى حالة عدم التطابق بين التشريعين فقانون التأديب هو الذى يعمل به لأنه هو الأحدث .

الفرع الأول

أولا : أصحاب السلطة الايجازية :

بينت ذلك المادة (١١) إذ نصت على أنه :

١ — لرئيس المصلحة بالنسبة إلى موظفى مصلحته ، ولمدير [١] المديرية بالنسبة إلى الموظفين المربوطة مرتباتهم فى ميزانية مديريته سلطة توقيع العقوبات التأديبية بصفة إيجازية بالنسبة إلى الذنوب التى يرى كل منهم كفاية العقاب عليها بالجزاءات الواردة فى هذه المادة .

ويجوز أن توقع بصفة إيجازية العقوبات التأديبية الآتية :

(ا) اللوم (التوبيخ) .

(ب) الغرامة التى لا تزيد مقدارها عن مرتب خمسة عشر يوماً .

(ج) قطع المرتب مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً ، ولا تحتسب هذه المدة فى مدة الخدمة للمعاش .

(د) وفى حالة المستخدمين [٢] فقط خفض المرتب أو الدرجة أو كليهما أو العزل .

٢ — يجوز لرئيس المصلحة أو لمدير المديرية أن يفوض فى سلطاته بموجب هذه

---

(١) كلمة مدير تشمل محافظ مديرية الخرطوم (المادة ٤) .

(٢) كلمة « مستخدم » تشمل جميع الموظفين ماعدا :

(ا) الموظفين فى الدرجة الإدارية والمهنية أو فى الدرجة المهنية الصغرى والفنية أو فى الدرجة الكتابية الذين يتقاضون مرتباً قدره ١٨٠ جنيه أو أكثر فى السنة .

(ب) الضباط ذوى الرتب بالقوات المسلحة الذين يلتحقون بالخدمة المدنية فى الحكومة .

أو (ج) المكتتبون فى مال التامين المنشا بقانون مال التأمين والذين أصبح لهم الحق فى أى جزء من مدفوعات الحكومة .

المادة مع مراعاة أى قيود يراها مناسبة أى موظف فوق الدرجة أو أى موظف أدنى درجة من ذلك إذا كان الوزير خوله سلطة تفويض موظف فى درجة أدنى من فوق الدرجة [١] .

ويراعى دائماً :

أولا — أن الموظفين الذين يتقاضون مرتباً قدره ٦٤٥ جنيه فى السنة أو أكثر ولكن أقل من [٢] ١٠٥٠ جنيه لا يجوز محاكمتهم إيجازياً بمعرفة أى شخص غير رئيس المصلحة أو المدير على حسب الأحوال إلا إذا وافق رئيس المصلحة أو المدير على ذلك موافقة صريحة وكتابية فى كل حالة على حدتها .

ثانياً — أن الموظفين الذين يتقاضون مرتباً قدره ١٠٥٠ جنيه أو أكثر فى السنة لا يجوز محاكمتهم إيجازياً بمعرفة أى شخص غير رئيس المصلحة أو المدير على حسب الأحوال .

٣ — أما بالنسبة للموظفين المدنيين فى القوات المسلحة الذين لم يعفوا من أحكام هذا القانون بمقتضى الفقرة (٢) من المادة (٣) فإن القائد العام يستعمل السلطات المخولة لرئيس المصلحة بمقتضى هذه المادة ، ويجوز له أن يفوض فى سلطاته ضباط القوات المذكورة برتبة بمباشى أو الرتب الأعلى منها بنفس الطريقة كما ولو كانوا موظفين لهم الحق فى استعمال هذه السلطات المفوضة لهم بموجب الفقرة (٢)[٣] سالفة الذكر . ويجوز لأى قومندان فرقة فوضت إليه هذه السلطات أن يفوض بدوره لأى ضابط ولو كانت رتبته أقل من رتبة البمباشى أثناء قيامه بأعمال قومندان أو حكمدار قسم منفصل بأن يحاكم إيجازياً عن الذنوب التى تقع من المستخدمين بالتوبيخ أو بالغرامة التى لا تجاوز مقدارها مرتب ثلاثة أيام .

---

(١) انظر فى «ضرورة إعطاء الرئيس المباشر سلطات تاديبية إيجازية ، الفقرة ١٠ — ب — ١٦ ، الفصل العاشر ، من تقرير لجنة تنظيم الخدمة» .

(٢) و (٣) و (٤) يراعى ما طرأ من تعديل على فئات المرتبات طبقاً لمنشور شئون الخدمة رقم ١٩٦٦/٣ .

(٣) المقصود هو (الفقرة ٢ من المادة ١١) .

٤ — فى حالة مصلحة السكة الحديدية السودانية يعتبر رئيساً للمصلحة فى تطبيق جميع أحكام هذه المادة ، رئيس أى قسم بالسكك الحديدية فوضت له السلطات بموجب الفقرة (٢) من هذه المادة مع مراعاة أى حدود لهذا التفويض [١] .

ثانياً : إجراءات المحاكمة الايجازية :

لا يلزم فى هذه الإجراءات تحرير تقرير اتهام ، ولا تدوين أية شهادة ، كما أنه لا ضرورة لحضور الموظف المتهم .

(ا) لا يصدر الحكم فى نفس اليوم الذى وقع فيه الذنب المدعى به .
(ب) يجب تمكين المتهم من الرد على التهمة إما شفوياً أو كتابة [٢] .

---

(١) التفويض فى السلطة التأديبية معروف فى التشريع المقارن (انظر الدكتور محمد جودت الملط ، نفس المرجع ، صفحة ٣٤٤) .

(٢) قبل صدور القانون رقم ١٩٥١/٢١٠ بنظام موظفى الدولة (فى مصر) لم يكن هناك نص يوجب سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه قبل توقيع العقوبات عليه بمعرفة رؤساء المصالح.

ونظراً لأن سماع دفاع صاحب الشأن قبل توقيع الجزاء التأديبى عليه أساس من الأسس التى لا تقوم العدالة بدونها ، فقد قضت محكمة القضاء الإدارى(فى ظل التشريعات السابقة على القانون المذكور) بما يؤيد ذلك (قضايا أرقام ٢٠٢ و ٢٠٣ و ٢٧٨ س ق ٣ ، جلسة ١٩٥١/٤/١٢ ، س ق٥ ، صفحة ٨٥٢) . غير أن قضاءها لم يكن مستقراً على ذلك ، فقد قضت بعكس ما تقدم فى القضية رقم ١١٣٩ لسنة ٥ق ، جلسة ١٩٥٤/٢/٢٥ ، مجموعة س٨ ص ٧٧٤) — وهذا الحكم الأخير فى رأينا — موضع نظر ، إذ أن تحقيق الدفاع أصل تمليه قواعد العدالة دون الحاجة إلى نص خاص (أنظر مؤلفنا : العمل القضائى ص ١٧٢) . الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، نفس المرجع ، ص ٤٣٠ ، هذا ، وقد كانت المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ السابق ذكره قد نصت فى فقرتها الأخيرة على أنه «فى جميع الأحوال يجوز أن يكون الاستجواب والتحقيق شفاها على أن يثبت مضمونه فى المحضر الذى يحوى الجزاء » .

وهذا النص (وهو شبيه بنص المادة ٢٦ من القانون السودانى الذى يكتفى بتمكين المتهم من الرد على التهمة شفوياً أو كتابة) — هذا النص منتقد ، ولذلك صار تعديله وجاء النص المقابل (وهو نص المادة ٦٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) هكذا « لايجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً .

(ج) يجب على الموظف الذى يتولى المحاكمة عمل محضر يدون فيه :
١ — اسم المتهم .
٢ — تفاصيل التهمة بإيجاز .
٣ — حكمه .
٤ — التاريخ .
وبعد ذلك يوقع على المحضر (المادة ٢٦) .

ويجب وضع محضر الإجراءات فى ملف خدمة الموظف .

ثالثاً : التظلم : للموظف المدان حق التظلم إلى الوزير المختص الذى له رفض التظلم أو تبرئة الموظف أو الأمر باعادة المحاكمة ، كما أن له تعديل القرار بالإدانة مع تعديل الجزاء أو دون تعديله ، وله كذلك تعديل الجزاء مع تعديل القرار أو دون تعديله(١) .

الفرع الثانى
مجالس التأديب الفرعية (المصلحية)

أولا — التشكيل والآمرون به :

تنص المادة (١٢) من القانون على أن « يشكل مجلس التأديب الفرعى من

= أن فى التحقيق الكتابى ضمانات كثيرة للمدعى عليه بارتكاب الذنب الإدارى . ففى حالة سماع دفاعه شفوياً ، فان محرر المحضر سيكتب ملخصاً لهذا الدفاع وحتى مع التسليم بأمانة هذا الأخير ودقته فى التحرير ، فان ما يكتبه لا يحل محل قيام المتهم بالكتابة بيده ، أو الإملاء بنفسه . أن عبارات المتهم ذاته ، هى التى تحدد قصده ، وتكيف دفاعه .

هذا فضلا عن أنه فى حالة التحقيق الكتابى فان المتهم يوقع على أقواله . وفى هذا ضمانة له ومصلحة للتحقيق ذاته .

وفى هذه المناسبة إقرح أن يؤخذ فى السودان بنظام شبيه بنظام النيابة الإدارية فى مصر (أنظر القانون رقم ١٩٥٨/١١٧ باعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية) . انظر كذلك الفصل العاشر من تقرير لجنة تنظيم الخدمة ، الفقرة ٩٠ — ب — ١٧ .

الدكتور عبد الفتاح حسن ، السلطة المختصة بتأديب العاملين فى التشريع المقارن والتشريع المصرى ، مجلة العلوم الإدارية (التى تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الإدارية) س ٧ ، أغسطس سنة ١٩٦٥ ص ٣٤ .

ثلاثة أعضاء ، ويجب أن يكون الرئيس رئيس المصلحة أو مدير المديرية على حسب الأحوال أو موظفاً يتقاضى مرتباً لايقل عن ١٠٥٠ جنيه[١] فى السنة يعينه رئيس المصلحة أو المدير » ويكون العضوان الآخران من الموظفين الذين لايقل مرتبهم السنوى عن ٥٠ ح جنيه[٢] « ولايجوز أن يكون العضو موظفاً فى درجة أقل من درجة الموظف المحال إلى المحاكمة أو يتقاضى مرتباً أقل من مرتبه » .

وتنص المادة (١٣) على أنه « يكون الموظفين الآتى ذكرهم سلطة عقد مجالس فرعية لمحاكمة الموظفين المرؤوسين لها .

(أ) جميع رؤساء المصالح .

(ب) جميع مديرى المديريات .

(ج) القائد العام فى حالة القوات المسلحة .

(د) رئيس البعثة الدبلوماسية فى حالة الموظفين المعينين خارج السودان[٣].

---

(١) و (٢) يلاحظ تعديل فئات المرتبات وفقاً لمنشور سنة ١٩٦٦ السابق ذكره .

(٣) يراعى أنه « يجوز لمدير المديرية أن يتصرف فى شأن جميع موظفى المديرية فى داخل نطاق مديريته إما إيجازياً بموجب المادة — ١١ — أو بعقد مجلس تأديب بموجب المادة — ١١ — » .

كما « يجوز لرئيس المصلحة أن يتصرف بمثل ذلك فى شأن أى موظف فى مصلحته فى داخل المديرية الكائنة بها رئاسة مصلحته .

وفى جميع المديريات التى لا يوجد بها مركز رئاسة أية مصلحة يجوز لرئيس المصلحة أن يفوض فى استعمال سلطاته بموجب المادة — ١١ — (ضمن تلك المديرية) إلى مدير المديرية (أو ضمن أى مركز من تلك المديرية) إلى مفتش المركز .

وإذا وجد فى مركز رئاسة تلك المديرية موظف فى مصلحة ممن يجوز تخويله السلطة بموجب الفقرة — ٢ — من المادة — ١١ — فعلى رئيس المصلحة أن يفوض فى سلطاته بموجب تلك المادة ذلك الموظف متى طلب منه المدير ذلك ، فاذا لم يوجد هذا الموظف فعليه أن يفوض فى سلطاته مدير المديرية .

« ويعتبر القائد العام أنه رئيس المصلحة ، ويعتبر ضباط القوات المسلحة أنهم هم الموظفون فى تطبيق أحكام المادتين ١٢ ، ١٣ وذلك عند محاكمة الموظفين المدنيين فى القوات المسلحة الذين لم يعفوا من أحكام هذا القانون » (المادة — ١٥) .

وبعد هذا العرض لتكوين مجالس التأديب المصلحية ، وبيان الآمرين بتشكيلها نقدم ملاحظاتنا على هذه المسألة وتلك . وهذه الملاحظات تصدر عن مبدأ هام وأساسى وهو وجوب توافر الحيدة والاستقلال فى أعضاء المجالس والآمرين بالتشكيل.

وإلى أن تتولى السلطة التأديبية محاكم تأديبية (وهو ما يلاحظ أن التطور يتجه إليه) نرى كخطوة أولى الأخذ بالتوصية التى قدمتها شروط لجنة الخدمة (وسبقت الإشارة إليها) وهى أن يكون رئيس مجلس التأديب المصلحى قاضياً أو موظفاً قضائياً . كما يجب ألا يكون « رئيس المصلحة أو من يرأسهم من الموظفين الذين وضعوا صيغة الاتهام . . . أعضاء فى مجلس التأديب » ونضيف إلى ما تقدم أنه يجب أن يكون أحد العضوين الآخرين من غير المصلحة التى يعمل بها المتهم .

وهذا التشكيل فى رأينا يضمن الحيدة والاستقلال من جهة ، ويحافظ على تمثيل المصلحة التى ينتسب إليها المتهم بعضو من جهة أخرى . إن هذا العضو يستطيع حمل رأى المصلحة إلى المجلس . ورأى المصلحة أمر لا ينبغى إغفاله فى هذه الحالة .

ثانياً — سلطة المجلس المصلحى :

تنص المادة — ١٦ — «على أن للمجلس المصلحى السلطة للمحاكمة عن الذنوب التى يرتكبها الموظفون غير أولئك الذين يجوز محاكمتهم أمام مجلس التأديب العالى بموجب المادة[1] — ١٩ — وله أن يحكم بالجزاءات المبينة بالمادة — ٧ » .

═ على أنه لا يجوز بأى حال أن يطلب من رئيس القضاء أن يفوض فى سلطاته بموجب المادة — ١١ — بالنسبة إلى القضاة وموظفى المحاكم الشرعية (انظر قواعد تأديب الموظفين التى وضعها مجلس التأديب العالى والمسماة (تفويض السلطة) ولاحظ الحرص على استثناء القضاء وحده محافظة على استقلاله .

(١) تقرر المادة ١٩ — أنه « يكون لمجلس التأديب العالى سلطة النظر فى الذنوب المبينة فى هذا القانون التى يرتكبها الموظفون من المجموعات الأولى إلى السابعة شاملة ، ورؤساء المصالح» ═ .

ثالثاً — اجراءات المحاكمة أمام المجلس :

١ — يجب أن يعلن الموظف المتهم كتابة بتاريخ انعقاد المجلس ، وأن تعطى له صورة مكتوبة من التهمة قبل انعقاد المجلس بثمان وأربعين ساعة على الأقل[١].

٢ — يجب أن تشتمل التهمة من تفاصيل الوقائع التى بنيت عليها ما يكفى لإحاطة المتهم علماً بالأمر المنسوب إليه[٢].

٣ — ويسمع المجلس (فى حضور المتهم إذا حضر) جميع الأدلة المؤيدة للتهمة ، ثم الأدلة التى يتقدم بها ثم أقواله نفسه .

٤ — وتؤدى جميع الشهادات إما شفوياً أو بتقرير مكتوب حسبما يقرر المجلس.

٥ — وللمجلس سلطة تحليف اليمين قبل سماع الشهادة ، ولكن لا تؤدى الشهادة مع حلف اليمين إلا إذا أمر المجلس بذلك .

٦ — وللمتهم الحق فى مناقشة جميع الشهود المؤيدين للتهمة ، وله أن يستجوب أى شاهد أخذت شهادته بالكتابة .

٧ — وفى كل حالة يطلب من الموظف الحضور أمام مجلس تأديب ، يجوز بإذن من ذلك المجلس أن يتولى الدفاع عنه محام أو صديق .

= (انظر وظائف المجموعات بالملحق (١) امن منشور الخدمة رقم ٣ لسنة ١٩٦٦ ، وراجع سابقاً ص٦٣ ومابعدها) .

ومفهوم من نص المادة — ١٩ — أن مجلس التأديب المصلحى يختص بمحاكمة الموظفين الأدنى درجة من أولئك المبينين بها .

(١) فإذا كان الموظف خارج السودان بغير إذن أو تعذر الاهتداء إليه فيكفى أن ينشر فى الغازيتة إعلان بأن المجلس سينعقد لمحاكمته فى تاريخ يذكر فى ذلك الإعلان (المادة — ٢٧).

(٢) يجوز للمجلس فى أى وقت ، وقبل النطق بالحكم أن يضع تقريراً بتهمة إضافية أو أن يعدل فى أية تهمة ، وعليه فى هذه الحالة تأجيل المحاكمة المدة التى يراها ضرورية إذا كانت التهمة الجديدة أو المعدلة بحيث يظهر منها للمجلس أن السير فى المحاكمة فوراً يحتمل أن يضر بالمتهم (المادة — ٢٧) .

٨ — ويجب على رئيس المجلس أن يدون محضراً بجميع الشهادات التى سمعها المجلس ، وأن يؤشر على كل مستند يقدم للمجلس ، كما يجب عليه أن يكتب الحكم وأن يؤرخه وأن يوقع عليه فى وقت النطق به .

٩ — ويجب على رئيس المجلس أن يبلغ كتابة وفوراً حكم المجلس إلى الموظف صاحب الشأن، وإلى رئيس المصلحة أو المدير الذى كان الموظف يخدم تحت إدارته ، كما يجب على رئيس المجلس إبلاغ الحكم إلى الوزير المختص «الذى يقوم بإبلاغ الحكم أو القرار إلى الموظف كتابة وإذا لم يتمكن رئيس المجلس من إبلاغ الحكم إلى الموظف شخصياً ، فيجب عليه نشر الحكم فى الغازيتة ، ويعتبر الموظف المتهم أنه علم بهذا الحكم خلال أسبوعين بعد هذا النشر » .

١٠ — ويجب وضع محضر إجراءات مجلس التأديب فى ملف خدمة الموظف صاحب الشأن لحفظه فيه[١].

رابعاً — أحكام المجلس :

يتخذ المجلس قراراً بأن المتهم مذنب أو غير مذنب ، ثم يحكم بمجازاته أو تبرئته ويجوز للموظف الذى حكم عليه أحد الجزاءات المبينة فى أ و ب و ج و د بالمادة (٧)

---

(١) انظر فى كل ماتقدم من إجراءات المواد ٢٧ ، ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣٣ ، ٣٦ ، وقارن المواد : (٢١ من القانون رقم ١١٧/٥٨ ج.ع.م) وهى خاصة بفصل المحاكم التأديبية فى القضايا التى تحال إليها على وجه السرعة وبعد سماع أقوال رئيس المتهم أو من يندبه إذا رأت المحكمة وجهاً لذلك ، والمادة (٢٢) وهى خاصة بمن يتولى الادعاء أمام المحاكم المذكورة ، والمادة (٢٣) وهى تنص على أن يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف ، وإعلان صاحب الشأن به وتاريخ الجلسة ، والمادة (٢٦) وهى خاصة بالتنحى وطلب التنحى والمادة — ٢٧ — وهى تقرر أن «يكون أداء الشهادة بعد حلف اليمين» والمادة(٢٨)وهى تنص على أن «تصدر الأحكام مسببة ويوقعها الرئيس والأعضاء ، والمادة (٢٩) التى تنص على أن «للموظف أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه أو أن يوكل عنه محامياً مقيداً أمام محاكم الاستئناف ، وأن يبدى دفاعه كتابة أو شفهياً ، وللمحكمة أن تقرر حضور المتهم بنفسه » .

« وفى جميع الأحوال إذا لم يحضر المتهم بعد إخطاره بذلك يجوز محاكمته والحكم عليه غيابياً » .

أن يستأنف[١] ذلك الحكم إلى الوزير المختص ، ويكون قرار الوزير فى ذلك نهائياً .

على أن الحكم الصادر من المجلس بجزاء من الجزاءات المبينة فى (هـ) و (و) و (ز) و (ح) [٢] من المادة المذكورة لا يكون صحيحاً إلا إذا تأيد من الوزير المختص .

ومع ذلك يكون للموظف (بخلاف الموظف خارج الهيئة) أن يقدم طلباً إلى مجلس الوزراء لإعادة النظر فى قرار الوزير .

وينظر المجلس فى هذا الطلب وفقاً لإجراءات إعادة النظر الواردة فى الفصل الثالث والعشرين من قانون القضاء المدنى بالقدر الذى يمكن تطبيقه من هذه الإجراءات ومع ما يستلزمه ذلك من تعديلات[٣] (المادة ـ ١٦) .

---

(١) ليس فى النص ميعاد للاستئناف . ولكن بالرجوع إلى المادة — ٣٠ — (وقد سبق ذكر نصها) نجدها تقرر أنه « إذا لم يتمكن رئيس المجلس من إبلاغ الحكم إلى الموظف شخصياً فيجب عليه نشر الحكم فى الغازيتة ، ويعتبر الموظف المتهم أنه علم بهذا الحكم خلال أسبوعين بعد هذا النشر » .

فهل يمكن القول — قياساً واستنتاجاً — أنه فى حالة ما إذا أبلغ الحكم إلى الموظف شخصياً يكون له الحق فى الاستئناف خلال أسبوعين من هذا الإبلاغ ، وفى حالة النشر فى الغازيتة يكون له استعمال هذا الحق خلال أسبوعين من النشر ؟

(٢) مع الأسف ، ورغم أن النسختين اللتين بين يدى (العربية منها والانجليزية) نسختان رسميتان ، فان النسخة العربية لم تذكر الحالة (د) من حالات الاستئناف ، كما لم تذكر الحالة ح) من حالات التأييد ، وكذلك النسخة الإنجليزية لم تذكر هذه الحالة الأخيرة .

(٣) تتلخص إجراءات إعادة النظر الواردة فى الفصل الثالث والعشرين من قانون القضاء المدنى فى : أنه يجوز للمجلس فى هذه الحالة أن يطلب المحضر إذا رأى ذلك مناسباً ، أو أن يشطب الطلب إيجازياً أو أن ينظر فيه . فاذا قرر النظر فى الطلب يجوز له طلب بيانات مكتوبة من الطرفين فضلا عن محضر القضية . وللطرفين عدم الحضور ما لم يطلب منهما ذلك . وليس لهما الحق فى المطالبة بالاستماع إليهما سواء بصفتهما الشخصية أو بواسطة محام ما لم يؤذن لهما بذلك . وللمجلس أن يمارس أياً من السلطات الآتية :

(ا) أن يطلب أو يسمح لكل من الطرفين بتقديم بيانات أخرى تأييد للطلب أو ضده .
(ب) استدعاء الشهود واستجوابهم .
(د) النظر فى الطلب كما لو كان استئنافاً من قرار قابل للاستئناف . للمجلس بعد النظر =

ويؤخذ من نص هذه المادة (المادة ١٦) أنه فى حالة ما إذا حكم مجلس التأديب المصلحى بواحد من الجزاءات المبينة فى (أ) أو (ب) أو (ج) أو (د) من المادة (٧) كان للموظف صاحب الشأن أن يستأنف[1] هذا الجزاء إلى الوزير المختص الذى يكون له (طبقاً للمادة ٢٢) — سلطة اتخاذ إجراء من الإجراءات الآتية :

(أ) أن يرفض الاستئناف .

أو (ب) إذا استؤنف إليـه أمر قضى برفض تهمة يجوز له أن ينقض ذلك الأمر ، ويأمر بمحاكمة جديدة ، أو يقرر أن المتهم مذنب ويوقع عليه جزاء .

أو (ج) إذا استؤنف إليه قرار بالإدانة يجوز له أن ينقض القرار والجزاء ، ويبرىء المتهم ، أو أن يأمر باعادة محاكمته أو يغير القرار مع تغير الجزاء أو عدم تغييره أو أن يخفض أو يغير الجزاء مع تغيير القرار أو عدم تغييره « وقرار الوزير فى هذه الحالات نهائى » .

ومن المفهوم من سياق النصوص أن الاستئناف حق لصاحب الشأن ، ولجهة الإدارة ، فإذا لم يستعمل أحد الطرفين حقه فى الاستئناف خلال الفترة القانونية ، صار قرار المجلس نهائياً .

فإذا كان الحـكم الصادر من مجلس التأديب الفرعى بجزاء من الجزاءات المبينة فى (هـ) أو (و) أو (ز) أو (ح) من المادة (٧) وجب رفعه إلى الوزير المختص لتأييده .

و « التأييد » تصديق ، فهو جزء من قرار المجلس ، بعكس الاستئناف الذى يمكن تشبيهه بأنه درجة من درجات التقاضى .

ويـكون للوزير فى حالة التأييد نفس السلطات المبينة فى المادة (— ٢٢ —) (أنظر المادة ٣٣) .

= فى الطلب — أن يشطبه ، ويؤيد القرار ، أو أن يلغى القرار ويأمر بإعادة المحاكمة أو أن يصدر حكماً جديداً (انظر الفصل الثالث والعشرين من قانون القضاء المدنى ، المواد ١٧٤ وما بعدها) .

(١) قارن الدكتور عبد الفتاح حسن ، نفس المرجع ، ص ٣٥ .

فاذا كان الموظف خارج الهيئة كان ما يقرره الوزير فى التأييد نهائياً . وإذا كان داخل الهيئة فله أن يقدم طلباً إلى مجلس الوزراء لإعادة النظر فى قرار الوزير .

الفرع الثالث

مجلس التأديب العالى

أولا ــ تشكيله وعقده وسلطاته وإجراءاته :

يشكل المجلس ــ (طبقاً للمادة ١٧) ــ « من ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس الوزراء فى كل دعوى على حدتها » ويكون أحدهم ممثلا لوزارة العدل أو للهيئة القضائية ويكون العضوان الآخران ممثلين لوزارتين غير الوزارة الموظف فيها المتهم ويشترط ،

(أ) ألا يكون ممثل وزارة العدل أو الهيئة القضائية فى مجموعة أقل من المجموعة السادسة أو ما يوازيها .

(ب) ألا يكون ممثل كل من الوزارتين الأخريين فى مجموعة أقل من مجموعة المتهم.

ويعقد مجلس التأديب العالى بأمر من رئيس مجلس الوزراء ، بناء على طلب الوزير المختص ، وذلك لمحاكمة أى موظف من الموظفين الجائز محاكمتهم أمام مجلس تأديب[1] عال (وهم الموظفون من المجموعات الأولى إلى السابعة شاملة ورؤساء

---

(١) تقوم لجنة الخدمات العامة حالياً باختصاصات مجلس التأديب العالى (المركزى) ، وذلك بنص المادة ١٠٥ من دستور السودان المؤقت المعدل سنة ١٩٦٤ ، ونصها :

« فيما عدا ما يقرره القانون تقوم اللجنة بالأعمال الآتية وتباشرها :

(أ) سلطات لجنة التأديب المركزية بموجب قانون تأديب الموظفين سنة ١٩٢٧ ... » وكانت لجنة شروط الخدمة قد خصصت الفصل السادس من تقديرها ، وهو بعنوان « مستقبل الخدمة العامة والتطورات الدستورية » خصصته للكلام عن « لجنة الخدمة العامة » .

وكان مما قالته فى هذا الصدد « أن تقدم أهالى السودان نحو الحكم الدستورى يتطلب خلق أداة تكفل التقدم الحقيقى لكل الخدمات الإدارية . . وتحقق إيجاد مستوى عال من الإخلاص والمعرفة والكفاءة المهنية بين أفراد الخدمة العامة . =

= ثم قالت « فى بعض الحالات تسند الإجراءات التأديبية إلى لجنة الخدمة العامة ، وهذا الأمر أيضاً قابل للجدل ، فهناك من يقول بأن تأديب الموظفين هو نوع من العلاقة بين المخدم والمستخدم ، فالجرائم ضد القانون تختلف عن الجرائم المتعلقة بالخدمة العامة ، فبينما يجب أن تترك الأولى إلى محاكم العدل فى البلاد فان الأخيرة يجب أن ينظر إليها كجرائم مهنية ويترك الحكم فيها للمهنة نفسها لتصوره حسب قواعد سلامة المهنة والتقاليد الصحيحة والذوق السليم . أما البعض الآخر فانه يرى أن هذه الطريقة قد لا تحقق العدالة إذ أن سلطة التأديب لايمكن أن تكون مستقلة تمام الاستقلال فى هذه الأمور التى تمس سمعة المهنة ، ولذلك فانهم يفضلون أن يكون الاختصاص فيها لهيئة خارجة عن الخدمه نفسها ... » .

ثم استطردت فى الفقرة (٤٩ — ٨) إلى القول « ومن رأينا ألا تسند مسألة تأديب الموظفين إلى لجنة الخدمة العامة ، ولكن بالنسبة للاراء المختلفة فى هذا الموضوع يجب أن يكون للحكومة السلطة التى تمكنها من إسناد هذا الأمر إلى لجنة الخدمة العامة متى اقتنعت بأن هذه اللجنة قد اكتسبت الخبرة الكافية ...وحازت الثقة من أفراد الخدمة العامة والجمهور » .

وأوصت اللجنة بأن يكون إنشاء لجنة الخدمة العامة بقانون ، وأن يكون هذا القانون جزءاً من القانون الأساسى .

وبعد أن تكلمت اللجنة عن ملخص الواجبات الرئيسية للجنة الخدمة العامة أوصت بحل وسط يقضى بأن تتكون من الموظفين وغير الموظفين على النحو التالى :

الرئيس : شخص ذو خبرة ناضجة وواسعة ولديه المعلومات الكافية عن الشئون المحلية .

الأعضاء :

١ — مدير شئون الخدمة المدنية .

٢ — ممثل كلية غردون التذكارية (جامعة الخرطوم الآن) .

٣ — موظف سودانى حديث التقاعد ،من ذوى الرتب العالية.

أما السكرتير فيجب أن يكون موظفاً كبيراً من مكتب مدير شئون الخدمة .. ولا يشترك فى المداولة وقد خصص دستور السودان المؤقت المعدل سنة ١٩٦٣ الفصل العاشر منه « للجنة الخدمة العامة » (المواد من ١٠٠ إلى ١٠٧) .

ونصت المادة (١٠٠) على :

١ — تؤلف لجنة للخدمة العامة ، يعين مجلس السيادة رئيسها وأعضاءها الآخرين بعد التشاور مع مجلس الوزراء .

٢ — يجوز لمجلس السيادة وضع لوائح لتحديد عدد أعضاء اللجنة ومدة شغلهم مناصبهم ومرتباتهم وشروط خدمتهم ولوضع النصوص الخاصة بموظفى اللجنة .

ونصت المادة ١٠١ على :

« يستشير مجلس الوزراء أو الوزير المختص اللجنة وهى التى تضع توصيات لمجلس الوزراء أو للوزير فيما يتعلق بالمبادىء التى تراعى فى المسائل الآتية :

(١) التوظيف والتعيين والترقية والنقل والتقاعد . =

الصالح (المادة ١٩) . أما عن الإجراءات فهي نفس الإجراءات المتبعة أمام مجلس التأديب الفرعي وقد سبق بيانها في الفرع السابق .

ثانياً - أحكامه :

تقضي المادة ٢٥ بأن أحكام المجلس خاضعة لتأييد المجلس الأعلى[١] للقوات المسلحة وحينئذ تصبح نهائية .

كما تقضي بأنه يجوز لكل من رئيس لجنة[٢] الخدمة العامة والوزير المختص أن يرفع تعقيبه إلى المجلس الأعلى في أية حالة من الحالات المتقدمة .

والمجلس المذكور أن يؤيد القرار والجزاء ، أو يبطل الإجراءات مع الأمر بمحاكمة جديدة ، أو بدون أمر بذلك ، أو أن يرد الدعوى لإعادة النظر في القرار أو الجزاء أو كليهما ، أو أن يزيد أو يخفض الجزاء .

الفرع الرابع

نظرة عامة على السلطة التأديبية في القانون السوداني

يمكن أن يلاحظ الباحث في سهولة أن شبهاً كبيراً يقوم بين قانون تأديب

= (ب) عقد الامتحانات لدخول الخدمة أو الترقية .

(ج) التأديب .

وتشكل لجنة الخدمة العامة حالياً طبقاً للائحة الصادرة من مجلس السيادة رقم ٩ لسنة ١٩٦٥ (L.R.O., No. 9) من رئيس وأربعة أعضاء (المادة ٣) . وهم معينون لمدة ثلاث سنوات (المادة - ٤) .

انظر نقداً قيما ومفصلا لتكوين اللجنة واختصاصاتها ووضعها القانوني « تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية » الفصل العاشر .

(١) مجلس السيادة الآن (قارن الدكتور عبد الفتاح حسن ، نفس المرجع ، ص ٣٦) .

(٢) نظراً لأن لجنة الخدمة العامة التي تباشر حالياً سلطات مجلس التأديب العالي (أو المركزي) ، فلم يعد منطقياً أن يكون لرئيسها التعقيب على قراراتها حين تنعقد بوصفها « مجلس تأديب عال » (قارن الدكتور عبد الفتاح حسن ، نفس المرجع ونفس الصفحة) .

الموظفين السودانى لسنة ١٩٣٧ وبين قانون الأحكام العسكرية الذى كان معمولا به فى مصر منذ أوائل عهد الاحتلال البريطانى حتى صدور قانون الأحكام العسكرية الجديد رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ .

ولا غرابة فى ذلك فقانون الأحكام العسكرية المصرى القديم (الذى كان مطبقاً على الجيش المصرى) مأخوذ من القواعد التى كان معمولا بها فى الجيش(١) البريطانى، وكذلك الحال فى قانون تأديب الموظفين السودانى فإنه من وضع الإنجليز الذين حكموا السودان منذ أواخر القرن الماضى حتى عام ١٩٥٦ .

والتشابه القائم بين القانونين ليس فى استخدام الاصطلاحات فحسب ، بل فى النظام القانونى أيضاً . فكلاهما — من ناحية الاصطلاحات — يستخدم كلمات « الذنوب » و « السلطة الإيجازية » و « الأمر بالتشكيل » ... إلخ . فيما وضعت فى القانون الآخر . وكلاهما ينظم الاستئناف والتصديق ... إلخ بطريقة واحدة أو تكاد.

ويمكن أن يلاحظ الباحث أيضاً أن جوهر النظام التأديبى السودانى من نفس جوهر النظام التأديبى فى المملكة المتحدة ، حيث يرد كل منهما سلطة التأديب إلى الإدارة أو الوزارة(٢) لا إلى القضاء .

ففى السودان نرى أنه فى حالة السلطة الإيجازية تكون السلطة التأديبية بيد الرؤساء الإداريين أو من يفوضونهم ، ثم فى يد الوزير المختص فى حالة التظلم إليه .

وفى حالة مجلس التأديب الفرعى (الذى يمكن اعتبار نظامه شبيهاً بنظام القضاء) نجد أن قراراته خاضعة للاستئناف أو التصديق لدى الوزير المختص ثم إلى مجلس الوزراء على التفصيل السابق شرحه .

وكذلك الحال فى مجلس التأديب المركزى الذى تخضع قراراته للتصديق من مجلس السيادة .

---

(١) انظر شرح قانون الأحكام العسكرية الجديد ، لسعد العيسوى وكمال حمدى ، سنة ١٩٦٦ — المقدمة .

(٢) انظر فى نظام التأديب فى المملكة المتحدة « الدكتور عبد الفتاح حسن ، عدد أبريل من مجلة العلوم الإدارية ص ٣٨ . ومما جاء فى هذا البحث قوله ص ٤٢ » أما بالنسبة إلى سلطة التأديب فتعتبر الوزير كأصل عام هو رب العمل بالنسبة إلى العاملين فى وزارته فيملك تجاههم ما يملكه رب العمل عادة تجاه عماله فى نطاق القانون الخاص ... الخ .

وإذا كان نظام المحاكم التأديبية هو النظام الأمثل فى رأيى (على أن يدخل فى تشكيلها عضو من المصلحة التى ينتمى إليها الموظف المتهم)(١) ، إلا أنى أرى — كخطوة أولى — الأخذ فى السودان بنظام شبيه بنظام مجالس التأديب الذى كان معمولا به فى مصر قبل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية .

وأرى أن يشكل مجلس التأديب العادى (أو الفرعى أو المصلحى) من رئيس يكون قاضياً أو موظفاً قضائياً من وزارة العدل ، ومن عضوين يكون أحدهما من الوزارة أو المصلحة التى يعمل بها المتهم ، والآخر من وزارة أو مصلحة أخرى .

ويكون قرار هذا المجلس قابلا للاستئناف أمام مجلس تأديب أعلى .

ويمكن أن يقوم قسم قضائى (أو شبه قضائى) بلجنة الخدمة العامة بعمل مجلس التأديب العالى على أن تكون قراراته نهائية ، سواء كانت تلك القرارات صادرة فى الدعاوى التى ينظرها لأول مرة (فى حالة كبار الموظفين) أو كهيئة استئنافية فى حالة الطعن بالاستئناف أمامه فى قرارات مجالس التأديب الأدنى(٢) .

المبحث الرابع

الآثار المترتبة على الإجراءات الجنائية

تنص المادة ٣٤ من القانون على أنه :

١ — « إذا اتخذت ضد الموظف إجراءات جنائية ، فلا يجوز بغير أمر من الوزير المختص إحضاره أمام مجلس تأديب لأى سبب له دخل فى التهمة الجنائية ما دامت الإجراءات الجنائية لا تزال قائمة .

---

(١) انظر مؤلفنا : العمل القضائى ، نفس المرجع ، ص ١٧٣ وما بعدها .

(٢) انظر وقارن المواد ٨٦ ، ومابعدها من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة (ج . ع . م) .

(٣) قارن « تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية » الفصل العاشر ، وأنظر المواد ١٦٠ ، ٢٠٣ ، ٢٠٤ من مشروع الدستور المقدم للجمعية التأسيسية « يناير سنة ١٩٦٨ » .

٢ — « إذا أحضر الموظف الذى أدين فى تهمة جنائية أمام مجلس تأديب على أساس سلوكه فى المسألة التى كانت موضوع التهمة الجنائية فيجب أن تعرض إجراءات المحاكمة الجنائية كلما أمكن على مجلس التأديب ، ويجب على المجلس قبول قرار المحكمة الجنائية ، ولا يقبل من الموظف أية أدلة تنقض التهمة التى أدين فيها » .

٣ — « الموظف الذى برىء من التهمة الجنائية يجوز مع ذلك اتخاذ الإجراءات التأديبية ضده بموجب هذا القانون عن أية تهمة أخرى تنشأ من سلوكه فى المسألة التى كانت موضوع التهمة الجنائية ، مع مراعاة ألا يتناول جوهر التهمة بموجب هذا القانون نفس المسألة أو المسائل التى برىء منها الموظف » .

ويؤخذ من هذا النص أن لجهة الإدارة الخيار طبقاً لظروف الحال : فلها (بأمر من الوزير المختص) إحضار الموظف الذى اتخذت ضده إجراءات جنائية أمام مجلس التأديب ، وذلك لما هو مقرر من استقلال الجريمتين الجنائية والتأديبية إحداهما عن الأخرى كقاعدة عامة[1] . ولها أن تتريث حتى تبت الجهة الجنائية المختصة فيما هو منسوب إلى الموظف .

فإذا أدين المتهم جنائياً ، وأحضر أمام مجلس التأديب على أساس[2] سلوكه فى المسألة الجنائية ، فعلى المجلس قبول قرار المحكمة الجنائية .

فإذا برىء الموظف جنائياً ، جاز مع ذلك محاكمته تأديبياً « عن أية تهمة أخرى » نشأت عن سلوكه فى التهمة الجنائية وملابساتها . غير أنه لا يجوز فى المحاكمة التأديبية تناول جوهر المسألة التى برىء منها جنائياً[3] .

(١،٢،٣) الأحكام التى يأخذ بها المشرع السودانى فى نص المادة ٣٤ المبينة بالمتن متفقة مع القواعد العامة فى القانون المقارن الذى يقرر استقلال الجريمتين الجنائية والتأديبية إحداهما عن الأخرى كقاعدة عامة (انظر أيضاً المادة ٦ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧ والتى تقرر أن المؤاخذة التأديبية لا تمس « أية إجراءات مدنية أو جنائية تتخذ ضد الموظف » . وقارن بنفس المعنى المادة ٩٩ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ج . ع . م) .

والغالب أن تكون الجريمة الجنائية مخالفة تأديبية فى نفس الوقت ، ومع ذلك يوجد من الأفعال ما يكون جرائم جنائية دون أن يكون جرائم تأديبية (كالإصابة خطأ مثلا) . والجزاء الجنائى والتأديبى مستقلان كذلك كل منهما عن الثانى فالقرار الصادر من السلطة التأديبية لا يقيد القاضى الجنائى بحال من الأحوال .

المبحث الخامس

إيقاف الموظف المتهم بذنب جسيم

تنص المادة ٥٣ من القانون على أنه «إذا رأى رئيس المصلحة أو المدير أن المصلحة العامة تقضى بأن الموظف الذى يتهم بذنب بموجب هذا القانون أو الموظف الذى اتخذت ضده إجراءات جنائية عن فعل يمكن أن يكون ذنباً بموجب هذا القانون يجب أن ينقطع فوراً عن واجبات وظيفته جاز له أن يأمر فى الحال بإيقاف ذلك الموظف عن العمل» .

« وكذلك يجوز للوزير أن يوقف عن العمل أى موظف تجوز محاكمته أمام مجلس تأديب عال » .

« ويجوز أن يتضمن أمر الوقف عن العمل أمراً بأن يوقف مؤقتاً صرف مرتب الموظف كله أو بعضه حتى يصدر حكم المجلس . فإذا حكم المجلس بالبراءة وجب عليه إلغاء أمر الإيقاف عن العمل ، وإذا حكم بالإدانة أصدر الأمر الذى يراه عادلاً » .

« وإذا قرر المجلس إدانة الموظف وحكم عليه بعقوبة العزل أو الحرمان من المرتب أو خفض الدرجة أو فئة المرتب وجب على المجلس بيان التاريخ الذى يبدأ منه تنفيذ العقوبة » .

ويتضح من النص أن المشرع قد ترك لرئيس المصلحة (أو المدير أو الوزير حسب الأحوال) تقدير الحالات التى يأمر فيها بإيقاف الموظف المتهم عن العمل ، وذلك حين تقضى المصلحة العامة وسلامة التحقيق بضرورة ذلك الإيقاف . كما ترك له أن

= أما القرار الصادر من هذا الأخير فانه لا يقيد السلطة التأديبية إذا ما قضى بأن الفعل المسند إلى المتهم ليس بجريمة جنائية لأنه قد يكون رغم هذا مخالفة تأديبية أما إذا قضى بأن الفعل لم يقع إطلاقاً ، أو لم يقع من المتهم فان هذا يقيد السلطة التأديبية لما له من قوة الشىء المقضى فيه (انظر مؤلفنا العمل القضائى ، نفس المرجع ، ص ١٦٦) . وللقضاء الإدارى المصرى أحكام كثيرة فى استقلال الجزاءين الجنائى والتأديبى (انظر على سبيل المثال الإدارية العليا فى ٢٨/٣/١٩٥٨ س ٣ ص ٨٦٨ ، ونفس المحكمة فى ٢/٤/١٩٦٢ القضية رقم ٢٥٩٤ س ٦ قضائية) .

يضمن أو لا يضمن أمر الوقف عن العمل الأمر بوقف صرف المرتب كله أو بعضه حتى يصدر حكم المجلس .

وبمقارنة التشريع السوداني بالتشريع المصري في هذا الشأن نجد أن هذا التشريع الأخير قيد جهة الإدارة بقيود فيها ضمانات للموظف من عدة وجوه إذ تنص المادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على أن للوزير .... أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر . ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة ... ويترتب على وقف العامل وقف صرف نصف مرتبه ... ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي . . . فإذا برىء العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الإنذار صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من مرتبه .

فإذا حبس العامل احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي أوقف عن عمله بقوة القانون، وأوقف صرف نصف مرتبه في الحالة الأولى، وحرم من كل مرتبه في الحالة الثانية[١].

---

(١) انظر المادتين ٦٤ و ٦٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وانظر الدكتور الطماوي، مبادىء القانون الإداري، طبعة سنة ١٩٦٦ ص ٨٠٠ .

الفصل الرابع

إنهاء الخدمة

خصص المشرع السودانى الباب الثالث من « لائحة الخدمة » لتفصيل أحكام « شروط الخدمة العامة للموظفين » ، وتكلم فى (١) عن «تعيين الموظفين» وفى (٢) عن « المرتب » وفى (٣) عن « الترقيات » وفى (٤) عن « تخفيض الدرجة » وفى (٥) عن « الانتداب » وفى (٦) (وهو آخر فصول هذا الباب) عن « الاستقالة والفصل والطرد » .

ومن المعروف أنه توجد أسباب كثيرة لانتهاء خدمة الموظفين ، ذكر منها المشرع المصرى فى المادة ٧٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ تسعة أسباب[1] .

وسنكتفى هنا بالكلام عن الأسباب الثلاثة التى ذكرها المشرع السودانى .

المبحث الأول

الاستقالة

تنص القاعدة (٣ — ٦ — ١) على أنه :

« يجوز للموظف[2] أن يستقيل من وظيفته فى أى وقت بعد أن يعطى رئيس المصلحة إنذاراً كتابياً كالآتى :

---

(١) هى : ١ — بلوغ السن القانونية . ٢ — عدم اللياقة للخدمة صحياً . ٣ — الاستقالة . ٤ — الفصل أو الإحالة إلى المعاش بحكم تأديبى . ٥ — فقد الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعايا الدول الأجنبية . ٦ — الفصل بقرار من رئيس الجمهورية . ٧ — الحكم على الموظف بعقوبة جنائية أو فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، ويكون الفصل جوازياً للوزير المختص إذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة . ٨ — إلغاء الوظيفة ٩ — الوفاة .
(انظر الدكتور الطماوى نفس المرجع ص ٨١٤ وما بعدها) .

(٢) انظر فيما يتعلق بالمستخدمين داخل الهيئة القاعدة (٤ — ٥ — ١ وما بعدها) . والأحكام فى الحالتين واحدة تقريباً .

(أ) فى حالة الموظف بالماش لا تقل مدة الإعلان عن ثلاثة أشهر من تاريخ تسليمه إلى رئيس المصلحة .

(ب) وفى حالة الموظف الذى لا يخدم بالمعاش يكون الإعلان وفقاً لشروط العقد إن كان هناك عقد ، فإذا لم يكن هناك عقد ، وكانت ماهيته تزيد على ١٤٤ج سنوياً وجب ألا تقل مدة الإعلان عن ثلاثة أشهر ، فإذا كانت الماهية لا تتجاوز المبلغ المذكور وجب ألا تقل مدة الإعلان عن شهر . ومع ذلك فليس هناك ما يمنع الحكومة من الموافقة على مدة أقصر .

فالمشرع السودانى يقرر ابتداء وفى صـــدر المادة حق الموظف فى الاستقالة فى أى وقت ، غير أنه — حماية للمرفق العام الذى يجب أن يسير بنظام واطراد — أوجب على الموظف الذى يريد الاستقالة إخطار رئيس المصلحة بذلك قبل المدة المحددة فى النص ، وذلك حتى يستطيع هذا الأخير تدبير الأمر ، والتوفيق بين الاحترام الواجب لحرية الموظف وإرادته من جهة ، وعدم وجود خلخلة من أى نوع فى سير المرفق وانتظامه من جهة أخرى .

والقيد الزمنى المبين فى النص قيد بالنسبة للموظف فقط ، لكنه لا يمنع الحكومة من الموافقة على الاستقالة خلال مدة أقصر إذا رأت أن ذلك لا يضر بصالح الخدمة العامة [(١)] .

---

(١) عنى المشرع فى الجمهورية العربية بموضوع الاستقالة ، وفصل أحكامها تفصيلا فى المواد ٤٩ وما بعدها من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وللقضاء الإدارى فى مصر أحكام كثيرة فى تبيين الموضوع ، وجوهر هذه الأحكام لا يخرج عن تقرير حق الموظف فى الاستقالة من جهة ، وتقرير حق الإدارة فى المحافظة على صالح المرفق العام من جهة ثانية . ونكتفى هنـا بإيراد أهم ما جاء فى النصوص المذكورة :

« للعامل أن يقدم استقالته . . وتكون الاستقالة مكتوبة . ولا تنتهى خدمة العامل إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة . ويجب البت فى الطلب خلال ثلاثين يوماً . . . وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة . . ويجوز خلال هذه المدة تقرير إرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل مع إخطار العامل بذلك . .

فإذا أحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية فلا تقبل استقالته إلا بعد الحكم فى الدعوى بغير عقوبة الفصل أو الإحالة إلى المعاش (المادة — ٧٩ —) ويجب على العامل أن يستمر فى عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة أو أن ينقضى الميعاد المبين فى المادة ٧٩ .

ويعتبر العامل مقدماً استقالته فى حالتين :

(أ) إذا انقطع عن عمله بغير إذن خمسة عشرة يوماً متتالية . .

(ب) إذا التحق بالخدمة فى حكومة أجنبية بغير ترخيص . . . الخ .

المبحث الثانى

الفصل

تقضى اللائحة على أنه يجوز فصل الموظف من الخدمة وذلك باعلان كتابى لا تقل مدته عن ستة أشهر من تاريخ استلامه إذا كان يخدم بالمعاش ، فاذا كان لا يخدم بالمعاش وكان هناك عقد فيكون الإعلان وفقاً لشروط العقد ، فاذا لم يوجد عقد وجب ألا تقل مدة الاعلان عن ثلاثة أشهر إذا كانت ماهيته تزيد على ١٤٤ جنيهاً فى السنة ، وإلا وجب ألا تقل مدة الإعلان عن الشهر .

وهذه القيود الزمنية موضوعة لصالح الموظف ، ولذلك فليس هناك ما يمنعه من قبول مدة أقصر مما هو مبين فى النص .

فاذا كان المراد فصله رئيس مصلحة ، وجب صدور الإعلان بالفصل من السيد مدير شئون الخدمة ، « وفى حالة كل الموظفين الآخرين يعطى الاعلان بواسطة رئيس المصلحة » بشرط تصديق مدير شئون الخدمة فى حالة الموظفين المنتفعين من قانون المعاشات أو قانون مال التأمين فاذا كان المراد فصله من أفراد الخدمة المؤقتة كان الفصل غير معلق على التصديق المذكور .

ومما تقدم يتبين أن المشرع السودانى يقرر حق الدولة فى فصل الموظف عن غير الطريق التأديبى، ولـكنه يقرر فى نفس الوقت مدداً تختلف طولا وقصراً على النحو المبين فيما سبق حتى لا يفاجأ الموظف بالفصل ، وحتى تتاح له الفرصة لتدبير الأمر خلال فترة الإعلان[1].

---

(١) انظر فيما يتعلق بالموظفين القواعد (٣ — ٦ — ٣ وما بعدها) من اللائحة ، وفيما يتعلق بالمستخدمين داخل الهيئة (القـاعدتين ٤ — ٥ — ٣ و ٤ — ٥ — ٤) من نفس اللائحة وانظر سابقاً ص ١٤٨ « عن الفصل بغير الطريق التأديبى » ، وص ١٢١ و ١٢٢ عن حالات هذا النوع من الفصل ومدى استحقاق المعاش أو المكافأة فى هذه الحالات .

هذا ، وإذا كان للدولة حق مقرر فى فصل الموظف عن غير الطريق التأديبى ، فإنه لخطورة هذا الأمر ، ولاحتمال سوء استعمال الإدارة لسلطتها فيه وجب تقرير حق صاحب الشأن فى الطعن فى قرار الفصل أمام جهة القضاء . انظر آراء قيمة فى هذا المعنى للدكتور الطماوى (المبادىء ، نفس المرجع ، ص ٨٢٠ وما بعدها) .

المبحث الثالث

الطرد

تنص القاعدة (٣ ـ ٦ ـ ٦) من اللائحة على أنه « يجوز للحكومة فى حالة ما إذا صدر قرار من مجلس تأديب تحت قانون تأديب الموظفين أن تطرد إيجازياً أى موظف دون إعلان بسبب سوء سلوكه الفاضح أو عدم إطاعته للأوامر أو مناوأته لسلطة قانونية » .

وتنص القاعدة (٤ـ٥ـ٥) من نفس اللائحة على أنه (فيما يتعلق بالمستخدمين داخل الهيئة) : « يجوز لرئيس المصلحة أن يطرد إيجازياً المستخدم بدون إعلان إذا رأى أنه غير كفء أو غير قادر على تأدية أعماله أو أدين بسوء السلوك أو عدم إطاعة الأوامر أو مناوأته السلطة القانونية »[١] .

---

(١) تنص القاعدة (٣ — ٦ — ٧) من اللائحة على أنه :

« يجوز لرئيس المصلحة بصفته الرسمية عند استقالة أى موظف أو فصله من الخدمة (ولكن ليس عند طرده) أن يعطى الموظف إذا طلب ذلك شهادة عن خدمته موضحاً بها :

(ا) تاريخ ابتداء الخدمة . (ب) تاريخ انتهاء الخدمة .

(ج) قيمة المرتب عند نهاية الخدمة . (د) نوع العمل .

(هـ) سبب الاستقالة أو الفصل (ولكن فقط إذا كان ذلك السبب تقاعداً اختياريا أو مرضياً أو إلغاء الوظيفة أو تقاعداً لبلوغ السن القانونية) . أما إذا كان الموظف المفصول رئيساً لمصلحة ، فالسيد مدير شئون الخدمة هو الذى يعطى الشهادة .

انظر فيما يتعلق بالمستخدمين داخل الهيئة القاعدة (٤ — ٥ — ٦) من اللائحة ، وقارن الأحكام الواردة فى قانون معاشات الخدمة المدنية رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢ فيما يتعلق بحالات الاستقالة والفصل (المواد ٢٨ و ٢٩ و ٣٠ و ٣١ و ٣٢ و ٣٣) .